

CA20N
MA200
- M71

Municipal Councillor's Manual



Ministry of
Municipal
Affairs

Ontario

John Eakins, Minister

Additional copies of this and other Ontario Government publications are available from:

The Ontario Government Bookstore, 880 Bay St., Toronto for personal shopping. Out-of-town customers write to Publications Services Section, 5th Floor, 880 Bay St., Toronto M7A 1N8. Telephone (416) 965-6015. Toll free long distance 1-800-268-7540, in area code 807 dial 0-Zenith 67200. Hearing impaired call: (416) 965-5130 or toll-free 1-800-268-7095. Mastercard and Visa accepted. Cheques and money orders payable to the Treasurer of Ontario. Prepayment required.

ISBN: 0-7729-4861-5

Price: \$10.00

©Queen's Printer for Ontario, 1988

Municipal Councillor's Manual

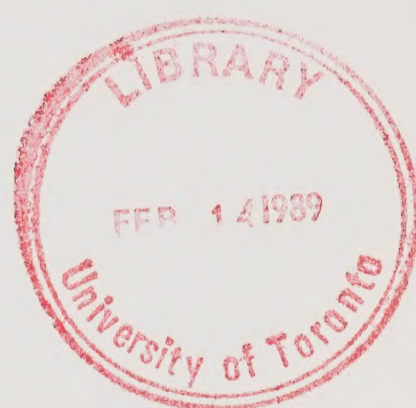
January 1989



Ontario

Ministry of
Municipal
Affairs

John Eakins, Minister



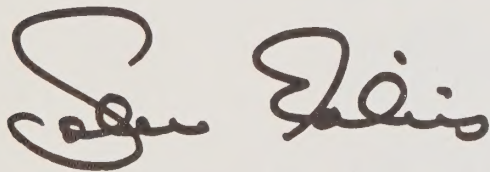
Minister's Message

I am pleased to provide this manual to assist municipal councillors in meeting the many contemporary challenges of local government.

Newly elected councillors will find this manual particularly useful. It will also benefit those who have served on council in the past.

I am confident this manual will give all councillors a better understanding of their role and responsibilities as elected officials, and of the municipality's major functions and operations.

I wish you all the best during your term in municipal office.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "John Eakins". The signature is fluid and cursive, with the first name "John" and last name "Eakins" clearly distinguishable.

John Eakins
Minister of Municipal Affairs

Municipal Management Practices Branch

The Municipal Management Practices Branch of the Ministry of Municipal Affairs is committed to the promotion of management excellence in municipal operations.

This publication has been developed in consultation with municipal councillors and staff, and reflects their views and expertise in this area. We are pleased to provide this material to you and hope it will be useful in the operation of your municipality.

Your comments on this publication are encouraged. If you would like to give us your thoughts, just fill in the handy tear-off sheet on the next page of the publication. It will only take you a few minutes, and will help us to design our products with your needs in mind.

Any questions regarding the *Municipal Councillor's Manual* publication should be addressed to the area field offices listed in Appendix C, and any comments or suggestions concerning content should be sent to Sherry Fleck, the revised publication's principal author, at the address below.

Municipal Management Practices Branch
Ministry of Municipal Affairs
11th Floor, 777 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 2E5
(416) 585-7201

Comments

Your comments on this publication are encouraged. If you would like to give us your thoughts, just fill in and cut out the form at the bottom of this page and return it to:

Director
Municipal Management Practices Branch
Ministry of Municipal Affairs
11th Floor, 777 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 2E5

It will only take you a few minutes, and will help us to design our products with your needs in mind.

Comments

Municipal Councillor's Manual

Did you find this publication:

Useful yes_____ no_____

Timely yes_____ no_____

Easy to understand yes_____ no_____

Other comments:

Name _____ Title _____

Municipality _____



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

Table of Contents

Introduction	xii
SECTION I: The Role of the Municipal Councillor	
Introduction	1
The Representative Role	1
The Policy-making Role	3
How is Policy Made?	3
The Managerial Role	4
Council – Staff Relations	6
Municipal Organization	7
Who’s in Charge of What?	7
Standing Committees	9
Committee of the Whole	10
Administrative Officer Systems	11
The Clerk-Administrator	11
The Chief Administrative Officer	11
Council Procedures and Practices	12
Head of Council	12
Use of Procedural By-laws	13
Council Agendas	14
Correspondence	15
Report Format	16
Documenting and Implementing Decisions – Minute Keeping	16
Dealing with the Public	17
Types of Public Involvement	17
Volunteers in Local Government	18
The Citizen as Appointee	18
Handling Delegations	19
Handling Complaints	19
Improving the Municipality’s Public Image	20
Local Government Week	21
Dealing with the Media	22
News Releases	23
Conflict of Interest	23
Indictment under the Criminal Code	25
References	26

SECTION II: Councillors as Law Makers

Introduction 27

Legal Constraints on Exercising Power 27

Canadian Charter of Rights and Freedoms 28

Sources of Law 28

Statute Law 28

 General Acts 28

 Acts Specific to an Individual Municipality 28

 Private Acts 29

 Federal Statutes 29

Administrative Law 29

 Boards and Tribunals 29

 Delegated Legislation – Regulations and Minister’s Orders 30

Case Law 30

Exercising Municipal Powers 31

Meetings 31

 Powers of the Corporation 31

 Public Business is the Public’s Business 32

 Committee of the Whole 33

 Hearings 33

 Quorum 34

By-laws and Resolutions 34

Procedural Requirements 35

Limits on Council Decisions 36

 Good Faith 36

 Public Interest 36

 Reasonableness 36

 Impartiality 37

 Delegation 37

Enforcement of By-laws 38

 General Responsibility for Enforcement 38

 Actions initiated by citizens 38

 Actions by citizens and police 38

 Actions by citizens and enforcement personnel 39

 Prosecutions 39

 Penalties 39

 Restraining Actions 40

 Forced Compliance and Recovery 40

Actions Against the Municipality	40
Ultra Vires	40
Civil Action for Damages	41
Risk Management	41
Appeals	42
Judicial Review	42
Conclusion	43
References	45

SECTION III: **The Fiscal Context**

Introduction	47
Sources of Municipal Revenue	47
Property Taxes	47
Assessment (Tax Base)	47
Mill Rate (Tax Rate)	49
Mill Rate Differential	49
Levy for General Municipal Purposes	50
Levy for Region, County and School Purposes	50
Allocations to Other Bodies	50
Calculation of Mill Rates	51
Tax Billing	52
Tax Collection	53
Government Contributions	54
Grants and Subsidies	54
Conditional and Unconditional Grants	54
Property Tax Credits	55
Payments in Lieu of Taxes	55
Other Revenue Sources	56
User Charges and Donations	56
Licences and Permits	57
Rents, Concessions and Franchises	57
Fines	57
Penalties and Interest on Taxes	58
Investment Income	58
Developer Charges and Lot Levies	58

Need for Financial Management	59
The Budget Process	59
Planning	59
Co-ordination	61
Control	62
Advantages of Budgeting	62
The Current Budget	63
The Capital Budget	63
Budgets of Local Boards	65
The Municipal Auditor and the Audit Function	65
Auditor's Services	66
Reporting Standards	67
The Audit Committee	67
Submission of Reports	68
Financial Reporting to the Public	68
Annual Financial Reports	68
Financial Information Return (FIR)	68
Financial Report (FR)	68
References	69
 SECTION IV: Planning for Development	
Introduction	71
The Planning Framework	72
Municipal Planning Tools	73
The Official Plan	73
The Zoning By-law	75
Minor Variances	76
Subdivision Control	77
Land Severances	79
Site Plan Control	80
Land Use Planning in Northern Ontario	80
What are the Differences?	80
Planning Boards	81
Minister of Municipal Affairs	82
Ministry of Natural Resources	82

The Role of the Public	83
Financial Considerations	83
Conclusion	84
References	84
 SECTION V: The Constitutional Setting	
Introduction	85
Municipal Government	86
Upper and Lower Tier Municipalities	86
Municipal Functions	88
Election to an Upper Tier Municipal Council	89
Local Special Purpose Bodies	90
Characteristics of Local Boards	91
Mandatory Boards	91
Optional Boards	92
Council-Board Relations	92
Municipal Boundary Changes	93
Municipal Associations	95
Association Sections	95
Association Affiliates	96
Government of Ontario	96
Ministry of Municipal Affairs	96
References	98
Conclusion	99
 Appendices	
A. Ministry of Municipal Affairs Publications	100
B. Municipal Associations in Ontario	103
C. Ministry of Municipal Affairs – Field Offices	106
D. Map of Counties, Districts, Regional and District Municipalities in Ontario	107

Introduction

Your election to municipal government places you among a dedicated group of individuals whose contributions have been extremely successful in guiding the management and development of municipalities across Ontario. As a municipal councillor, your role today is increasingly varied and complex. You will find yourself preoccupied with issues affecting your ward or municipality, and even the most seasoned councillor will run across questions which are new. Knowing where to go for information on the rules, regulations, requirements and relationships of the overall governmental system will help you fulfill your role. With this understanding and information you can meet your own and the municipality's goals and objectives, satisfy provincial and federal requirements, and provide better service to the electorate.

This manual is divided into five sections, corresponding to the five major components of your work as a municipal councillor.

Section I deals with the role of the municipal councillor. It is divided into three parts: the representative role, the policy-making role and the managerial role.

Section II provides information on the legislative context of municipal operations. The Canadian Charter of Rights and Freedoms, sources of law, the exercise of municipal powers, enforcement of by-laws and actions against the municipality are covered.

Section III takes a look at the fiscal context. Topics include sources of municipal revenue – tax on real property, transfer payments, other local revenue sources – the need for financial management, the development of a capital financing policy, the municipal auditor and the audit function.

Section IV gives an overview of community land use planning and the role of the municipal elected representative in the planning process.

Finally, Section V looks briefly at the municipality in its constitutional setting, as it interacts with local boards, associations and the other levels of government. Municipal structure and functions are also covered.

Should you require more detailed information than is contained in this manual, a handy reference list has been included at the end of each section. Further information that relates to your particular municipality can be gained by speaking with your municipal staff and the more experienced members of your council.

I The Role of the Municipal Councillor



Introduction

The primary purpose of this manual is to give you, the councillor, a broad understanding of the many roles you must fulfill. At the same time, the manual acts as a handy reference source, enabling you to quickly locate the basic information needed to meet the challenge of governing at the local level.

After only a few weeks in office, a new councillor may feel that getting elected was the easy part. A new member is likely to feel overwhelmed by the variety of matters demanding attention and the scarcity of time in which to deal with them. To make the most effective use of that limited time, councillors need to have some idea of their duties and what time these duties should claim.

The Representative Role

At first glance, the representative role appears to be fairly simple and straightforward. But what does the representative role entail? Probably the first thing to consider is your mandate as a municipal councillor. There are at least two competing viewpoints. One view is that the councillor is elected to *represent*, as directly and accurately as possible, the wishes and views of constituents. Here, the councillor acts as a mirror reflecting what constituents want done with issues before council. In contrast, the other view holds that election to office gives a councillor a mandate to exercise judgment about what is in the best interest of constituents. The councillor must consider many issues and conflicting demands, and it is likely that the councillor will have a much broader knowledge of the matter than the general public. Under the latter view, it may be appropriate to take a position which is not currently popular or desired, but which is believed to be in the best interest of the whole community. In practice, there is no single correct approach to the representative role, and councillors will most often fall somewhere between the two viewpoints.

A councillor will quickly develop a case load of citizen inquiries which require investigation and, where possible, resolution. This responsibility will not be evenly divided among councillors. Some of you, because of your background and interests, will attract these inquiries; others if you represent a ward interest. If a councillor is effective in resolving these matters and is identified as 'caring' and 'helpful', he or she can expect increasing public attention. Such inquiries can be screened and redirected to appropriate agencies, but most citizens will want the personal attention of the elected representative. Indeed, many of you will feel that this is one of your most important roles.

To deal effectively with inquiries, make yourself aware of existing council policies. You will be frequently approached by individuals who contend that an existing policy is too rigid. Often the arguments are plausible, since the application of a general policy is likely to have an uneven effect as time passes and according to individual circumstances. Although you may want to find some way of helping, caution should be exercised and reference to municipal staff would be wise.

Ultimately, the established policy usually prevails. In such a situation, the councillor may risk losing face with the citizen and straining the working relationship with staff.

Instead of becoming too involved with citizen inquiries, council may want to consider establishing an overall policy to resolve problems which occur on a continuing basis. This will allow time and thought to be given to long-term planning and the possible future needs of the municipality.

However approachable or sympathetic you are, ultimately you represent constituents by providing services, programs and regulations which are desired or needed. Therefore, the representative role cannot be considered in isolation from the policy-making role or the overall managerial responsibilities.

The Policy-making Role



The establishment of policies provides direction for the operation of the municipality and is another key responsibility of council. Many council decisions are quite routine and are considered part of the ongoing administration of the municipality. Others, however, establish general rules to guide future actions and are considered policy decisions. They can be quite specific, such as a by-law requiring dogs to be kept on leashes in public areas, or they can be broader and more general, such as the approval of an official plan or a capital contribution policy.

How is Policy made?

Ideally, municipal policy-making and its adoption involves a number of inter-related steps and requires council to:

- identify and consider issues requiring attention;
- reach agreement on the facts of the issue and objectives to be met by council;
- identify alternative solutions and analyse them thoroughly and systematically;
- make a decision based on choices available and develop a policy;
- implement through municipal staff who monitor for effectiveness.

In practice, policy-making is less rational and orderly than as set out above for several reasons:

- the increasing change and complexity of issues facing local government and the difficulty in singling out problems which require attention and priority;
- the lack of time to identify all possible alternatives and conduct detailed research and analysis;
- the legal and financial parameters of council;
- the complexity of implementing policies and developing appropriate mechanisms to monitor their administration.

Council is often termed the policy-making body of the municipality. The administration, on the other hand, is responsible for carrying out these policy decisions. These two roles would appear to be fairly distinct; in practice, however, there is often a degree of overlap. While staff are responsible for policy implementation, council monitors these activities to ensure that they are carried out in the most effective manner. Similarly, many policy initiatives come from municipal staff, whose expertise and involvement with the administration of existing policies make them an obvious source of policy suggestion. Very few municipalities, however, have sufficient staff resources to undertake systematic research and analysis. One of the challenges facing all councillors is to broaden and make more rational the policy-making process using existing resources.

The importance of having municipal policies clearly documented is becoming increasingly apparent. Accordingly, many municipalities have developed policy manuals to provide a basis for sound decision-making and to ensure that policies are implemented in a consistent manner. The manual acts as a reference and information source for council, the administration and the general public. Because the policies and procedures it contains relate to the municipality's functions and responsibilities, the manual is also of value as a training and orientation tool for new councillors and staff alike.

The Managerial Role

Ultimately council is responsible for ensuring that the municipality's financial and personnel resources are used as efficiently as possible and are consistent with the objectives of municipal government.

Council's managerial responsibility is to ensure that:

- policies are implemented as adopted by council;
- services and programs are administered by the staff as intended;
- rules and regulations are applied correctly and consistently;
- funds are only expended as authorized and the most efficient use is made of the municipality's human and financial resources.



There is a fine line between the overall management of a municipality by council, and the administrative management of the day-to-day activities by staff. Council's management responsibilities are concerned with the overall stewardship of the municipality. These responsibilities primarily involve monitoring the implementation of council approved policies and programs. In contrast, the practical aspects of implementing these policies and programs are the responsibility of the municipality's staff.

Several preconditions are needed before councillors can monitor and measure the municipality's administrative effectiveness and efficiency. Together with input from municipal staff, council should:

- define corporate objectives and set goals;
- establish clear administrative policies;
- provide specific guidelines and directions from council to staff on the application of these policies;
- delegate council responsibilities within the scope of the Municipal Act;
- establish a personnel management policy which emphasizes the recruitment, evaluation, training and development of staff;
- develop standards to measure administrative activities;
- establish a policy and procedure for staff to report to council on administrative activities.

By establishing and following such guidelines councillors are freed to handle issues affecting the municipality as a whole. In this way they will be able to:

- become less involved in the day-to-day details;
- provide a framework and guidelines for staff activities;
- establish benchmarks, monitor performance and deal with exceptional situations;
- concentrate on identifying and changing outdated operating procedures;
- develop staff potential and improve morale.

Council-Staff Relations

Many municipalities have recognized the importance of council-staff relations. In some municipalities, council-approved programs have been established requiring employee input on policy and procedures of the municipality's operations. They recognize the experience and expertise of employees and act as a two-way line of communication from staff to management. Management in turn can provide feedback to council.

Of increasing importance and concern to municipal staff and councils is the need for continuing education. Many municipalities have developed a written policy concerning training and educational opportunities for staff. Such a policy outlines the types of courses that the municipality will endorse and the extent to which course fees and related costs will be reimbursed. It is in the best interests of the municipality to encourage and provide staff training and educational development because effective administration is based on the knowledge and skills that staff possess. Therefore, as a councillor, your interest in the municipality's human resources should equal the responsibility you hold for its financial resources. This philosophy should be fostered throughout the entire organization by council and senior management alike.

The same reasoning applies to the training and education of elected officials, and there are a variety of courses and seminars available for both the newly elected and the seasoned councillor. These courses are offered through the various municipal associations and several post-secondary educational institutions. In addition, the Municipal Education and Training Secretariat, Ministry of Municipal Affairs, co-ordinates annual seminars on a variety of topics for councillors. Consult your clerk, chief administrative officer or personnel manager for information on current offerings that would be suitable for you.

When considering the performance of municipal staff, council should try to identify reasonable expectations and observe the extent to which these expectations are being met. Where performance falls short of expectations, alternative methods of carrying out the work or modifications to duties and responsibilities should be considered.



To assist staff in meeting council expectations, council should:

- provide a comprehensive list of duties and responsibilities;
- have an appreciation of increasing demands on staff;
- be prepared for council meetings;
- apply policies in an objective and consistent manner;
- provide clear policy decisions;
- adopt policies that complement and reinforce staff efforts to improve administrative operations;
- consult with staff before deciding on policies and programs;
- provide orientation for new staff;
- establish a staff training and development policy.

In return staff should do the following:

- provide well-organized agendas, with supporting materials;
- provide sufficient timely information and analysis to facilitate council's decision-making;
- notify council of changes in legislation;
- provide policy advice, including an outline of alternatives, their impact, the cost-benefits in human and financial terms and recommendations;
- notify council of unintended or unexpected impacts.

Municipal Organization

Who's in Charge of What?

It is essential to your role as councillor to know how your municipality provides service delivery and how the staff-councillor and fellow-councillor relationships facilitate effective and efficient administration.

Municipal staff are responsible for implementing policy decisions. For example, municipal staff are responsible for the repairs to sidewalks and street lights. If staff are unable to satisfy the concerns of the local inhabitants under existing policies, then recourse to council may be necessary.

The following pages will describe different ways councillors may organize their municipalities.

Many municipalities operate on a decentralized committee system where the central administrative focus is vested in council. Others employ a centralized system using the chief administrative officer (CAO) system to co-ordinate day-to-day operations.

In a decentralized administration, depending on the size of the municipality, each department is distinct, functionally specialized and are often headed by specialists with equal authority. For example, the finance department may be headed by an accountant, public works by an engineer, planning by a professional planner. Under this system there may be a tendency to become preoccupied with the needs of a particular service area rather than overall needs. In addition, departments usually work closely with a corresponding provincial ministry. This relationship is strengthened by the provision of provincial financial support for related programs. These factors may work against a cohesive municipal operation.

If you are working in a decentralized system, one notable disadvantage is the custom whereby each department submits its reports separately to council. Council must analyse these reports in the context of the overall operations so that sound decisions can be made. This process is time-consuming and other tasks may suffer.

In many municipalities the clerk or clerk-treasurer often provides leadership at the administrative level over and above his or her statutory duties in the following ways:

- serving as resource person to council, committees of council and various local boards;
- becoming the focal point for correspondence flowing between the municipality and the outside world;
- acting as advisor on precedents;
- being the general financial advisor, with responsibility for the overall accounting and financial reporting activities (if also the treasurer).

The clerk-treasurer is in a good position to attempt to exercise administrative leadership. As with the position of head of council, much depends on the personal skills of the individual and any arrangements which evolve with changes in personnel.

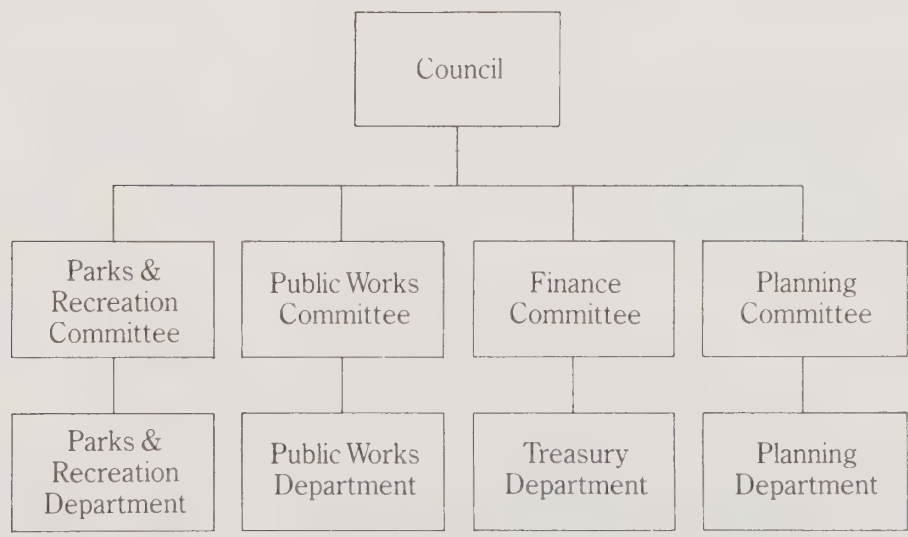
Standing Committees

Some municipalities use standing committees of council, each responsible for a major area of the municipality. The Municipal Act does not expressly authorize council to appoint such committees nor does it indicate their duties. However, it does recognize their existence by authorization of payments to their members.

The main purpose of these standing committees is to oversee the operations of one or more municipal departments as well as make reports and recommendations to council on policy matters referred to them. In this way they can provide expertise in the handling of increasingly heavy workloads of council. Rather than all councillors attempting to make themselves experts in all facets of municipal operations, each councillor is appointed to a maximum of, say, two standing committees and concentrates on the areas of particular concern to those committees. This process considerably reduces discussion at council meetings, allowing council to receive reports and make decisions quickly.

In larger municipalities the need for specialization is greater so that public participation at committee meetings is facilitated. Handling citizen delegations at the committee level provides a less threatening atmosphere for citizens and allows more time for agenda items at council meetings.

Standing Committee System



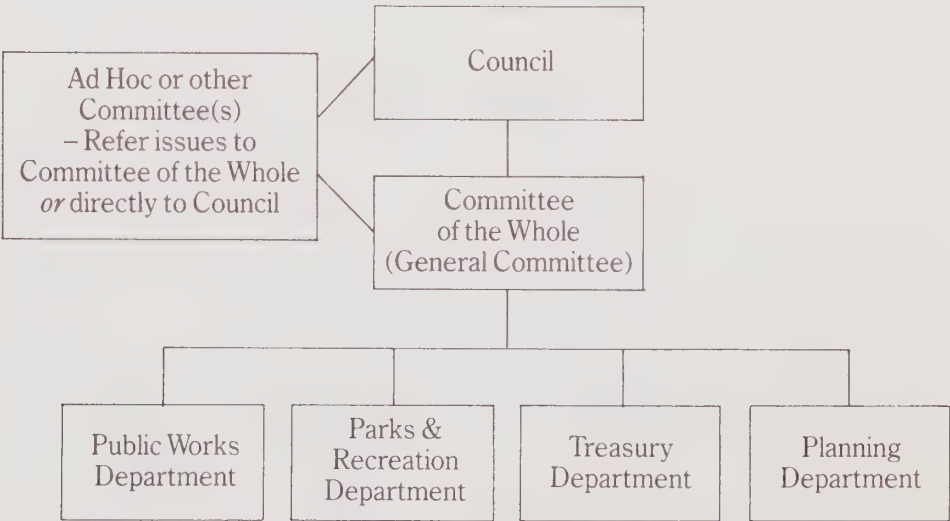
However, the system does have its disadvantages. Councillors may become too involved in matters which are essentially staff responsibilities. Also, many municipalities may have too many standing committees superimposed over departmental structures which evolved over the years as the municipality assumed additional responsibilities.

An increasing number of issues on the municipal agenda have very wide-ranging implications across traditional departmental and standing committee structures. Consideration of these issues may involve referrals to a number of standing committees. For this reason many municipalities consolidate their committees into two or three covering ‘hard services’ such as roads, water and sewage services and ‘soft services’ such as social services and libraries. This change usually brings a shift in focus to policy advisory responsibilities only.

Committee of the Whole

A variation of the committee system employs what is called a committee of the whole or general committee. Under this system there are no standing committees. Instead council meets as a committee of the whole, or general committee, with one of the councillors usually assuming the chair instead of the head of council. Because there are no standing committees, all councillors have the opportunity to discuss issues collectively.

Committee of the Whole System



The advantages of this system are:

- discussions are facilitated and delegations are handled more informally;
- deliberations can be ratified at the regular council meetings;
- council can handle an increasing workload without having to establish a number of standing committees or meet an excessive number of times.



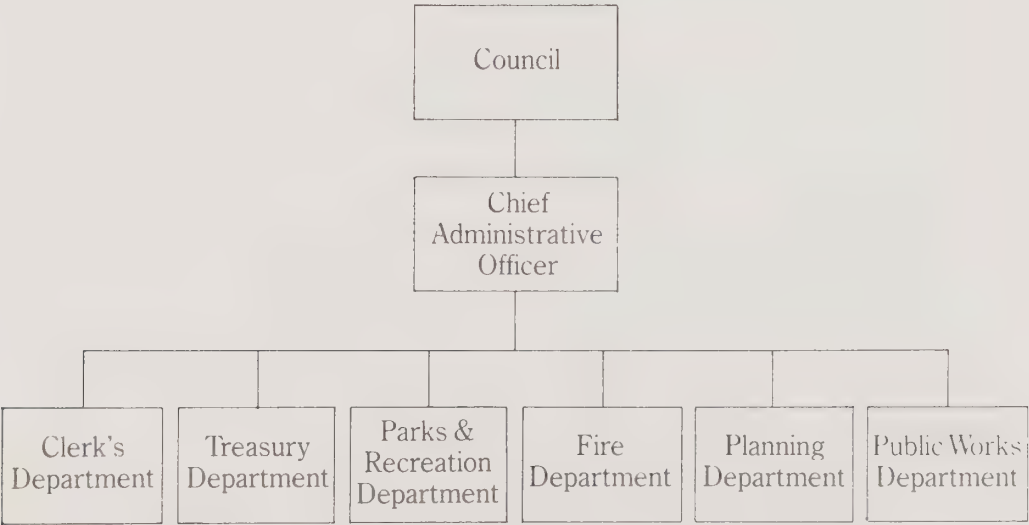
Administrative Officer Systems

The Clerk-Administrator Municipalities seeking some form of formal administrative co-ordination often enlarge the responsibilities of the clerk using the new title of clerk-administrator. Typically, this position is responsible for the co-ordination of all departments.

The Chief Administrative Officer Under this system, council delegates administrative responsibilities of the municipality to a professional administrator who directs and co-ordinates the activities of all municipal departments. This structure attempts a complete separation of policy formulation from policy implementation, with council concentrating on policy and delegating implementation to the administrator.

In 1972 the Municipal Act was amended to provide council with the option to appoint, by by-law, a chief administrative officer, who carries out the general functions referred to above.

C.A.O. System



Council Procedures and Practices

How council meetings are conducted and how effective they are depends on the established rules of procedure and the personalities involved. Due to increased workloads of more complex business matters and more citizens and delegations seeking some action from their municipal representatives, councils may find themselves meeting until after midnight. To make the best possible use of time spent, it is helpful to prepare backup information to agenda items.

Head of Council

The head of council has special responsibilities under the Municipal Act as the chief executive officer of the municipality. The head of council is known as chairperson in regional and metropolitan municipalities, as warden in counties, as mayor in cities and towns and as reeve in villages and townships. The Municipal Act bestows the head of council with the following rights and authorities:

- to preside at all meetings of council;
- to expel or exclude any person guilty of improper conduct at the meeting;
- to cause the laws governing the municipality to be duly executed and obeyed;
- to supervise the conduct and performance of all officials of the municipality and cause all negligence, carelessness and violation of duty to be prosecuted and punished;
- to communicate to council any information or recommendations necessary for the good government of the municipality;
- to sign all by-laws, debentures and promissory notes on behalf of the municipality.

Use of Procedural By-laws

Increasingly, municipalities are using procedural by-laws to govern the workings of council. By-laws can provide minimum protection for all councillors to enjoy the right to debate matters before them. Moreover, they help to ensure that matters are treated with consistency and that everyone involved in a council meeting is aware of the ground rules. Where such a procedural by-law exists, it serves as a useful introduction for new councillors.

Initially, a simplified by-law confined to the main points of procedure which usually give rise to differences of opinion or interpretation in the conduct of council business may be appropriate. This by-law would cover items such as:

- meetings
- arrangements in the absence of head of council
- quorum
- curfew
- duties of presiding officer at meeting
- agenda
- minutes
- petitions and delegations
- handling of by-laws
- motions
- rules of debate
- conduct of members of council
- suspension of rules of procedure
- reconsideration of past decisions.

The simpler the by-law, the easier for new councillors to become familiar with its provisions and applications. (For an example of procedural by-laws, see the Ministry of Municipal Affairs' bulletin, *Procedure By-Law*, 1978.)



A council's non-observance of its procedural by-law does not invalidate its action. In any event, the by-law normally contains a provision for council to suspend any of the requirements of the by-law. Finally, any situation which is not covered by the rules is normally dealt with under the long-established rules of parliamentary procedure.

Council Agendas

While the rules of procedure and the effectiveness of the chairperson influence the flow of discussions, the substance of these discussions is determined by the agenda. Most municipalities operate with some form of agenda itemizing issues to be dealt with at council meetings. A typical agenda might include:

- disclosure of interest (i.e. potential conflict of interest)
- minutes of the previous meeting
- deputations
- correspondence
- reports of municipal officers
- reports of committees
- petitions
- unfinished business
- by-laws
- motions and notices of motions
- new business
- adjournment.

Much depends on how the agenda is set and what supporting materials accompany it. Here again, practices vary a great deal. In some instances, especially in smaller municipalities, matters may be added to the agenda rather informally as they arise, even during the course of the meeting. The agenda in this case is at best a general guideline. In other instances, especially in some larger municipalities, there are very strict requirements.



Delegations do not appear on the agenda unless notification is given a stipulated number of days in advance. Other agenda items first appear as a notice of motion at the previous council meeting. Such an approach is more structured and rigid.

In some municipalities the agenda is largely determined by the head of council; in others the clerk may have the largest say. In still others, the agenda may be strongly influenced by the flow of reports and recommendations from the various standing committees of council. Probably the most common approach is for the agenda to be prepared by the clerk in consultation with the head of council and the CAO using such considerations as:

- business arising from previous meetings;
- referrals from the head of council or council;
- reports from council committees;
- delegations or citizens seeking an audience with council;
- correspondence or other items deemed to require council's attention.

Correspondence

It is a good practice for all correspondence addressed to, or concerning, the council to be brought to council for discussion and possible action. The agenda may contain a heading entitled correspondence, or there may be a list of the items involved. In some municipalities, a distinction is drawn between items of correspondence requiring council's attention and those which are presented for information only, and the agenda would normally reflect this distinction. Correspondence requiring council's consideration is appended to the agenda and copies distributed to each councillor.

Another variation is to have agendas include a brief summary of the correspondence with copies of actual documents available at the meeting. A further refinement on some agendas includes a cross-referencing in cases where correspondence also relates to other matters on the agenda such as committee or staff reports.

The responsibility for ensuring the information provided is correct is usually delegated to the chief administrative officer, clerk or clerk-treasurer. This delegation may require that staff anticipate councillors' information needs, provide background and research data and possibly recommendations or alternative options for council's consideration.

Report Format

The use of a standard reporting format is beneficial in all municipalities. Reports to council should be organized and contain information such as:

- executive summary (if the report is necessarily lengthy)
- topic description
- background and origin
- analysis – details of issue
- existing policy
- alternatives
- financial considerations
- recommendations.

Documenting and Implementing Decisions – Minute Keeping

Ultimately council's deliberations lead to decisions. The minutes of the meeting constitute the official record – the municipal version of Hansard, the record of parliamentary debates. In contrast to Hansard, most municipal minutes are brief summaries. The Municipal Act, section 77(1)(a), stipulates that one of the clerk's duties is "... to truly record in a book, without note or comment, all resolutions, decisions and other proceedings of the council." As a result, minutes contain a list of motions and their dispositions, with few references to other matters discussed.

For information purposes, it is suggested that a separate record, setting out any follow-up arising from a meeting and who is responsible, might also be of value. Once responsibilities are assigned, council should monitor and ensure that action is taken.



The most significant decisions made by council are those which result in the passing of legislation governing the municipality. In these instances, it is particularly important that council give careful consideration to all of the implications of the decision and that it follow through to ensure that the decision is being implemented and the by-law administered.

In addition, it is equally beneficial to maintain minutes of committee meetings for the same general reasons. Even though decisions of committee meetings are not official until approved by council, maintaining minutes is important for future reference and guidance.

Dealing with the Public

Public involvement is fundamental to local government. The benefits of local government are that it is closest to the people, most aware of their needs and concerns, and most sensitive and responsive to public opinion. For these benefits to be realized, it is important that the opportunity exists for extensive public involvement in municipal operations.

Apart from this general, philosophical statement there are a number of practical reasons to involve the public. When involved, the public becomes better informed about the process, issues and complexity of local government, recognizes the contributions of elected and appointed officials, sees the values and rewards of participation and may turn out in larger numbers at the polls.

Types of Public Involvement

A member of the public can become involved in the operations of local government in at least five ways:

- by serving as a volunteer;
- by serving as a citizen appointee to a local committee or board;
- by voting in local elections;
- as a candidate for local office;
- by taking an active interest in ongoing local government activities either as a citizen or member of a citizen group.

Volunteers in Local Government

Volunteers represent a very valuable source of additional manpower for local governments. For volunteers to be effective, just as with staff, the municipality should plan for their use. Consider the following:

- Before volunteers are recruited, give careful consideration to jobs to be performed by them and what satisfaction they can expect.
- New volunteers need to be oriented to the municipality, its goals, structure, methods of work, philosophy and future plans. They should receive information about ongoing activities and be involved in regular reviews of the municipal organization.
- Supervision of volunteers is crucial to their effectiveness. This will provide them with feedback and information on what future opportunities may exist. Achievements should be recognized and potential developed. Supervisors should be skilled in performance appraisal. Measurable objectives and comprehensive job descriptions should be used.

The Citizen as Appointee

Due to widespread use of special purpose boards and commissions in Ontario, a large number of citizens are involved in local government as appointees to these bodies. A limited number are also involved as citizen appointees to committees of council. In addition to helping councillors handle heavy workloads, many of them are specialists in certain areas. How are these specialists selected?

Advertising in local newspapers for volunteers is one recruitment method used. Using this process, councillors can select candidates based on biographical information. The traditional word-of-mouth process where individuals are selected based on reputation is also used to select volunteers. In addition, defeated municipal candidates may be selected due to their familiarity and understanding of local government operations.



Handling Delegations

In many small municipalities, there is no limitation on public participation and citizens can arrive at any point during a council meeting with the assurance that they will be invited to address council at the earliest opportunity. In contrast, in some large municipalities there is no provision for citizen contact with full council, and delegates are referred to the appropriate standing committee. Most municipalities stipulate specific requirements covering the extent of prior notification, limit on number of speakers and the length of speeches. Setting out procedures for handling delegations in a procedural by-law does two things – council business is assured of proceeding in an orderly manner, and citizens are assured of having their say.

Another variation is to stipulate that any delegation which has not given prior notice and been placed on the agenda can be heard at the end of the meeting, unless a specified adjournment time has been reached. While local citizens are not required to give advance notice, it is reasonable to assume that most will do so rather than sit through an entire council meeting before being heard. Council has the added choice of suspending its adjournment rule (usually by a two-thirds vote) if it feels that a particular delegation should be heard beyond the normal deadline.

Many residents attend council meetings not as delegations, but merely out of interest in the municipality. In this regard, meetings should be set up to facilitate public understanding and involvement. Space may be a key factor and council meetings should be as accommodating as possible for those who may attend. Extra copies of the agenda and a brief background statement of each item should be provided.

Handling Complaints

Complaints represent a special type of public involvement. They may be warning signals of possible problems with the municipality's programs or services. If ignored, the situation may worsen. If handled effectively, the complainant may develop a more positive attitude toward the municipality.

Diplomacy, tact and objectivity are important when the complaint is being received, particularly if the citizen is not in very good humour at the time.

A written record of each complaint can be used for follow-up, identifying patterns in the number of complaints about particular programs or services by a particular neighbourhood. Standard procedures should be developed and applied consistently. Whatever the finding, a brief report should be made and the complainant notified as promptly as possible.

Improving the Municipality's Public Image

How are citizens encouraged to take an interest in local government, vote regularly, attend meetings even occasionally, follow issues in the local media, and become actively involved in the resolution of local issues?

Citizens will develop a positive attitude towards the municipality if they are made aware of its achievements. Traditionally the main source of information about the municipality's activities were the minutes of council meetings and the annual audited financial statements.

Other communication techniques can be used. It is useful to identify the various publics served when developing new methods of communications. They include business groups, cultural or ethnic groups, homeowners, labour unions, professional groups or associations, senior citizens, tenant associations and sports groups. These categories often overlap, as most people will belong to several. Once identified, a municipality can use different reporting media and methods. These include:

- printed reports and newsletters
- public addresses
- exhibits and tours
- radio and television coverage
- press coverage.

Factors that have an impact on the municipality's image range from the adoption of specific policies by council, such as a zoning by-law, to the effectiveness of the municipal administrative procedures and methods of operation. It is therefore important to review all points of contact with the public.



In most municipalities, it is the staff, not councillors, who have more frequent contact with the public. The larger the municipality, the more line staff will have public contact. On a day-to-day basis it is the by-law enforcement officer, the switchboard operator, the clerk in the tax department, or the groundskeeper for the parks department who have the greatest influence on the municipality's public image.

Staff who receive frequent public queries, whether by telephone or across a counter, need to be well informed about the municipality and its operations so that they can give prompt, thorough answers. Vague responses or referrals to other departments give the citizen the impression of being given the run-around. A fact sheet might be used when dealing with frequently asked questions.

Local Government Week held each year usually during the month of April, is an excellent opportunity to develop greater public interest in your municipality's activities. By encouraging participation in regular and special events throughout the week, the community's understanding of municipal government and awareness of local issues can be increased greatly. A variety of promotional material for Local Government Week is distributed annually by the Ministry of Municipal Affairs. Some ideas for events in your municipality include:

- open house at city or town hall;
- educational talks at public and high schools;
- poster and essay contests for students.

Dealing with the Media

At times some municipal councils' relations with the media are strained or unsatisfactory. The political activities of local, provincial and federal governments often compete for media coverage. Municipalities can improve media coverage by establishing a well-thought-out communications policy. In particular:

- Know what is newsworthy. Many local government activities will not be perceived as newsworthy by the media. Point out why particular items deserve coverage.
- Be aware of timing when releasing a news story. Become familiar with deadlines faced by reporters. Hold briefings with sufficient time for reporters to assess the information before preparing their stories.
- Give the reporters some credit for intelligence. Explain why you cannot answer a certain question. Educate the media about the issues and about municipal operations.
- Fit the release to the media.
- Put the local media on the mailing list for your newsletters. Also, send each local newspaper a copy of the council agenda prior to the scheduled meetings.
- Do not play favourites; include all the media when releasing news items.
- Establish a policy on news releases.
- Think before you yell. It is almost impossible to win a dispute with the media. Letting the matter die quietly is often the best response.

In larger municipalities, the establishment of a formal public relations office might facilitate media relations. However, if this is not feasible, many of the services provided by such an office may be carried out less formally. It may be sufficient to identify where these services are currently being handled in the municipality. This review may prompt an extension of public relations activities even if there is no formal office established.

News Releases

Regardless of the size of the municipality, having concern for council-media relations is important. Members of the press can be helpful or less helpful. It is up to you to try and influence what status they will have with your municipality. Keeping them informed rules out unfounded speculation and unwarranted criticism. One way of doing this is through news releases. A news release policy could include the following:

- provide background material consisting of the same information on which council will make its decision;
- inform the press about all meetings;
- inform the press about what is happening between decisions so that they understand why and how decisions are made;
- establish a working relationship with members of the press;
- exercise judgment and discretion in the comments you make;
- if for good reason a meeting is closed, that reason should be explained.

Conflict of Interest

All members of municipal councils and local boards, whether elected or appointed, are expected to place public interest before their own private advantage. The Municipal Conflict of Interest Act is intended to prevent an individual from receiving pecuniary benefit by virtue of his or her position on a municipal council or local board. It is essential that councillors read and understand this legislation so that they are fully aware of their responsibilities under the Act.

The Ministry of Municipal Affairs' bulletin entitled *The Municipal Conflict of Interest Act, 1983* summarizes the Act thoroughly. The following are extracts from the bulletin.



- Each member of council must determine his/her obligations under the Act.
- If a member thinks he/she has a pecuniary interest in a matter being considered by council, he/she must also determine if it is a direct or indirect pecuniary interest. If you or your family or business associates (as defined in the legislation) have any pecuniary interest (that which could be measured in money) in a matter before council, then a conflict of interest may exist.
- If the member determines that there is a pecuniary interest, the member should refer to section 4 to determine whether the interest is one that is *excepted* by the legislation.
- If the member has any doubts about whether there is a pecuniary interest and whether it can be excepted, the member would be wise to seek legal advice from a personal solicitor.
- If the member's interest cannot be excepted under section 4, the declaration of interest must be made as follows:
 1. disclose the interest and its general nature at the meeting prior to any discussion on the matter taking place;
 2. refrain from taking part in the discussion of the matter;
 3. make no attempt to influence the voting at any time before, during or after the meeting; and
 4. refrain from voting on the matter.
- If the matter in which the member has a pecuniary interest is discussed at a meeting closed to the public, the member must declare the interest as outlined above and also leave the meeting, or that portion of the meeting, dealing with the matter.
- If the matter in which the member has a pecuniary interest is discussed at a meeting the member has not attended, it is the member's duty to declare the interest in the appropriate manner at the first meeting attended afterward.

Only a court can determine if a contravention of the Act has taken place. If there is a possible pecuniary interest, readers are advised to refer directly to the legislation, and where appropriate, obtain legal advice.

Indictment under the Criminal Code

Individual councillors or employees of the municipality may be indicted under the Criminal Code for fraud, a breach of trust or bribery. Elected and appointed representatives of municipal councils and local boards may also be indicted under the Criminal Code for accepting any benefit as consideration for corrupt voting practices, failure to perform official acts, and selling, purchasing or negotiating appointments to office.



References – Section I

Allingham, J. and Ben Ciprietti. *Let's Talk About It*. Burlington, Ontario: A Different Drummer Books, 1976. (This is a citizen's handbook on the workings of local government written by two councillors from the City of Burlington.)

Ministry of Citizenship and Culture. *Working with Volunteer Boards, A Facilitator's Handbook*. Toronto, 1983.

Ministry of Municipal Affairs. *The Chief Administrative Officer System in Ontario*. Toronto, May 1982.

Ministry of Municipal Affairs, Administrative Publications:

The Head of Council

Municipal Staff Reports

Job Evaluation

Conflict of Interest Act, 1983

Council Agenda and Minutes

Procedure By-law

Rogers, Ian MacF. *Municipal Councillors Handbook*. (4th edition) Toronto: Carswell, 1982.

Tindal, C.R., and S.N. Tindal. *Local Government in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1984.

Your municipality may have various documents which provide valuable reading material such as:

- A Procedural By-law
- By-laws Appointing the CAO and Senior Staff
- A Municipal Organization Chart.

II Councillors as Law Makers

Introduction

Perhaps the most pronounced way councillors can ‘leave their mark’ on a municipality is through their legislative record. The kind of community in which we live is largely dependent upon the policies established by council, the programs and services provided, and the regulations imposed – on everything from noise control to the licensing of business operations.

Most new councillors are conscious of this role, and may have run for office partly out of a desire to provide some new service or to improve an existing one. They may want to legislate for community betterment or they may want to reduce government controls in the name of greater freedom for the individual. Whatever their initial inclinations, however, being aware of various legal limitations on municipal powers is important.



Legal Constraints on Exercising Power

The most fundamental limitation arises from the subordinate constitutional position of local government. Under the British North America Act of 1867 (now renamed the Constitution Act, 1982), the local level of government is not given specific responsibilities or a guaranteed right to exist. Instead, the constitution stipulates that provincial governments have the right to pass laws respecting the creation and existence of municipal government. Because they are provincial creations, municipalities may only do what they have been authorized to do by the provincial government. A number of consequences follow from this:

- A provincial government can confer on a municipality only those powers which it can exercise itself within the division of federal and provincial powers under the Constitution Act.
- A municipal by-law cannot override a provincial statute and, indeed, a by-law which was valid when passed may become invalid with the subsequent enactment of an overriding provincial statute.
- A municipal by-law cannot encroach on matters within the jurisdiction of the federal government.

If a municipality takes action for which it does not have statutory authority, or exceeds the limits of its authority, then should the courts be invoked, they may quash the action as being *ultra vires* (that is, beyond the powers) of the municipality.

Canadian Charter of Rights and Freedoms

There is a further constitutional limitation on local government, the impact of which is not yet fully apparent. Part 1 of the Constitution Act, 1982, contains the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The provisions of the Charter impose limits on all levels of government, including municipalities, in the passing of by-laws and the taking of other action. While it is too early to comment on specific limitations, it is clear that the Charter applies to municipalities.

Sources of Law

From what has been already stated, it is advisable for councillors to make every reasonable effort to be certain of the statutory power for any action which they propose to undertake. This means attempting to keep abreast of the ever-changing body of law affecting municipal activity. Yet municipal councillors are not expected to provide legal expertise. Nor is the clerk or clerk-treasurer, although that individual is often called upon as a general source of legal advice. Due to the complexity of law, the municipal solicitor should be consulted whenever any legal question is in doubt. At the same time, however, it is useful for councillors to have at least a general familiarity with the sources of municipal law if only to understand legal opinions given by the solicitor.

Statute Law

General Acts The most important source of law affecting a municipality is to be found in the statutes or acts enacted by the provincial legislature. In Ontario, the most significant is the Municipal Act, through which the provincial government attempts to provide for the general needs of all non-regional municipalities.

There are also a number of other statutes which relate to all municipalities but are concerned with specific activities. Examples would include the Planning Act, 1983, and the Line Fences Act.

Acts Specific to an Individual Municipality A number of the major, restructured municipalities have their own special acts which deal with their needs in the same way that the Municipal Act relates to the other classifications of municipality. The various regional acts, such as the Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act and the Municipality of Metropolitan Toronto Act, fall into this category.

Private Acts Numerous private acts have been passed in relation to specific municipalities. These are not part of the provincial government's legislative program, but result from applications by individual municipalities to obtain specific powers not found in the general acts. These private acts allow for flexibility in the way particular municipalities deal with issues that are of concern only to them.

Federal Statutes It should also be noted that, notwithstanding the constitutional division of powers, there are also a limited number of federal statutes – for example, the Canada Mortgage and Housing Corporation Act – which have implications for municipal activities.



A list of sources for existing provincial statute law is included in the list of references at the end of this section. To stay abreast of new legislation, councillors should contact the clerk who receives the first reading municipal bills, which are sent to all municipalities by the Ministry of Municipal Affairs with requests for comments from councils and staff. In addition, the Ministry annually publishes a bulletin entitled *Summary of Legislation*, which summarizes public acts or parts thereof which are of interest to municipalities. This publication is a companion to the Ministry's *Legislation for Ontario Municipalities* publication.

Administrative Law

Administrative law includes adjudication by boards and tribunals and the interpretation and exercise of powers delegated by legislation to bodies other than provincial parliament.

Boards and Tribunals Boards and tribunals are part of the executive branch of government, but they are empowered by statute to exercise decision-making authority which overlaps with the authority traditionally vested in the courts. The Ontario Municipal Board, for example, acts in a quasi-judicial capacity when it holds hearings concerning such matters as long-term borrowing, planning, and boundary adjustments involving territory without municipal organization. Other bodies of this nature with which municipalities may have dealings include the Ontario Labour Relations Board, the Workers' Compensation Board, the Assessment Review Board and the Conservation Review Board (which deals with the designation of historic districts within a municipality).

Decisions of these boards constitute a form of administrative case law which can be quite significant for municipal operations.

Delegated Legislation – Regulations & Minister's Orders

Because of the volume and complexity of activities now being undertaken by governments, the Legislature often lacks the time and technical knowledge appropriate to enact a law in all of the detail which would be required. Moreover, if legislation is being extended into some new area of government activity, there is often a desire to ensure sufficient flexibility to adapt the law to rapidly changing circumstances. In response, it has become commonplace to enact statutes which are quite general in nature and which authorize some body in the executive branch of the provincial government (it could be the Cabinet, a particular minister, or a provincial board especially created for the purpose) to elaborate the law in detail over time as the need arises. These usually take the form of regulations.

Included in this category, for example, are a number of important forms such as the election forms developed under the provisions of the Municipal Elections Act. The regulations setting out the building standards of the Ontario Building Code and those governing housing programs such as the Ontario Home Renewal Program (O.H.R.P.) also fall within this category.

Case Law

Even if a municipality is aware of all pertinent statutes affecting its operations and all relevant administrative law, it may have a far from complete picture of its legal position. The actual meaning and scope of these laws may have been significantly affected as a result of various court decisions over the years, and this 'judge-made law' or case law must also be taken into account.

It must be emphasized, however, that laymen should not attempt to apply case law. Interpretation of the significance and possible applications of court decisions should be left to a person trained in law. This body of law is almost constantly being refined and modified by court decisions. Reliance, therefore, on a particular case could be quite erroneous.

Exercising Municipal Powers

There are a number of matters to be addressed or considered in the exercise of municipal powers. It is difficult to determine the best order in which to describe these conditions, but it is hoped that the outline which follows will be seen as having a logical sequence.

- We begin by examining a number of matters relating to the calling and general conduct of meetings.
- The municipal council exercises its powers through by-law or resolution, and these two actions are compared in the next section.
- Procedural requirements and necessary conditions are then examined.
- Assuming that the municipality has proceeded to the point of enacting a valid by-law, it is necessary to consider the administration and enforcement of this by-law.



Meetings

The affairs of the municipal corporation are transacted at council meetings and from this follows a number of important implications, as briefly outlined below.

1. Powers of the Corporation The powers of the corporation must be exercised at a meeting validly called and constituted. Even if all councillors agree individually and separately with a certain course of action, this unanimous position is not valid and cannot bind the corporation unless expressed at a meeting of council.

Such meetings can be classified as regular (ordinary) and special. The number and the timing of regular meetings is at the discretion of the council except that the date by which the first meeting after an election must take place is set by statute. By their nature, these meetings are usually held at regular intervals and at designated locations. The timing and number of meetings may be specified in the procedural by-law of the municipality.

Special meetings, as their name implies, are called to deal with particular, urgent matters which may arise from time to time. They must be called if requested by a petition to the clerk from a majority of the councillors or at the request of the head of council. A number of municipalities require in their procedural by-laws that at least a stated minimum amount of time must elapse between the sending of the notice and the time for holding a special meeting, and also require that the notice contain a statement of the purpose of the meeting.

2. Public Business is the Public's Business In support of this concept, the statutes make certain provisions concerning the conduct of meetings and the right of the public to attend them. Specifically, Section 55 of the Municipal Act stipulates that:

- The regular meetings, except meetings of a committee of the whole, of every council and of every local board as defined by the Municipal Affairs Act, except boards of commissioners of police and school boards, shall be open to the public and no person shall be excluded therefrom except for improper conduct.
- The head or another presiding officer may expel or exclude from any meeting any person who has been guilty of improper conduct at the meeting.

Special meetings of council may be either open or closed as the public interest dictates, but this decision is made by the council – not the head of council or any other individual member – and the decision must be expressed by resolution in writing. Since the public interest can only be determined in relation to each special meeting as it arises, any resolution or by-law which declared all special meetings to be closed would presumably be invalid.

Whenever possible, council meetings should be held in a public forum in keeping with the concept of open government. Closed or *in camera* meetings permit candid discussion of certain issues in principle before recommending a specific course of action. However, they should be used with discretion, and only to deal with sensitive issues relating to legal, personnel or property matters. Council is not permitted to meet in closed session, therefore it sits as a committee to address matters *in camera*. Such items are usually dealt with by the committee at the conclusion of the council meeting once regular business has been discussed. Recommendations made by the committee *in camera* are ratified by the council.

3. Committee of the Whole The committee of the whole (or general committee) consists of the full council, with one of the councillors usually assuming the chair in place of the head of council. At the local level, committee of the whole has been primarily used as a procedural device for obtaining an *in camera* discussion. Whatever the purpose, it must be borne in mind that no corporate business may be transacted in committee of the whole. Matters can be discussed and recommendations voted upon in committee, but they must be reported back to the council for consideration and possible action. In summary, committees can recommend action, but only the council can approve such action.



4. Hearings Some meetings (for example, a meeting concerning the dismissal of an officer), may be considered a ‘hearing’ within the meaning of the Statutory Powers Procedure Act. In such instances, the legislation imposes the following minimum rules for proceedings – rules which take precedence over the normal arrangements or the provisions which may be found in the municipality’s procedural by-law:

- All proceedings are to be held in public unless otherwise ordered for reasons of public security or to protect confidentiality.
- All parties are entitled to proper notice, and are entitled to attend any hearing to submit evidence and answer arguments.
- A record of the proceedings, including any documents by which the proceedings were commenced, notice of any hearing, documentary evidence, a transcript, if any, of oral evidence, the decision, and reasons for the decision, where reasons have been given, is to be compiled.

The Ministry of Municipal Affairs’ bulletin, *The Statutory Powers Procedure Act*, reviews this legislation and outlines its impact on municipal councils and staff.

5. Quorum A quorum is necessary to transact council business. A quorum, as defined by the Municipal Act, section 56, is a majority of the full council membership, which includes the head of council. In addition:

- If a seat is vacant because of death or resignation, the quorum is still calculated on the basis of the full membership.
- If a council cannot make up a quorum for a period of two months or more, the Minister may declare all of the members' seats vacant and require an election.
- Where a council consists of only five members, the concurrent votes of at least three of them are necessary to carry any resolution or other measure.
- Members who are ineligible to vote because of a conflict of interest cannot be counted when determining whether the quorum has been met. Where there are insufficient numbers as a result, the Municipal Conflict of Interest Act, 1983 provides for the remaining members, if there are at least two, to constitute a quorum.
- In the event a quorum is unattainable, section 7 of the Act states that a court order must be obtained to transact corporate business.

By-laws and Resolutions

The powers of the municipal corporation are exercised by either by-law or resolution. The former is the primary form of action and the Municipal Act requires that, except where otherwise provided, the powers of the council shall be exercised by by-law.

As set out in provincial statutes, all by-laws must be:

- signed by the head of council or presiding officer of the meeting at which the by-law was passed and by the clerk; and
- under the seal of the corporation.

There may also be special requirements which have to be met before a by-law is passed, such as the approval of the electors, the approval of a provincial department or board, public notice by advertising, or the sending of individual notices to any persons affected.

(For an outline of the general format of a by-law, refer to the Ministry of Municipal Affairs' bulletin, *Drafting Municipal By-Laws*.)

Many council decisions are also expressed in the form of a resolution, which is simply an expression of the decision or wish of council which has been submitted in the form of a motion and been adopted by majority vote. The formalities leading up to the adoption of a resolution are not as strict as those relating to the passage of a by-law. Resolutions usually deal with the 'smaller acts of administration' and matters of internal management within the municipality. They are also frequently used to place on record council's view on some matter. Many such resolutions relate to municipal concerns with existing provincial regulations and controls or with desired changes in the provincial-local relationship, and after adoption are forwarded to the appropriate provincial authority.



Generally, the powers of the council are exercised by by-law in more important matters and also where the action to be taken will affect the general public. Where there is doubt, however, passing a by-law is always the safest approach since courts have on occasion invalidated council actions which were expressed only by resolution. The courts have held that where the action to be performed is a legislative act, a by-law is necessary, but where the action involves discharging a statutory responsibility and a by-law is not specified, then a resolution may be sufficient. Because of the uncertainties involved, some councils pass a confirming by-law at the end of the meeting, confirming all of the actions taken at the meeting.

Procedural Requirements

The municipal council must ensure that it follows proper procedures in enacting or amending by-laws. The council must be in session, and there must be a quorum in attendance and voting. The meeting must be either a regular meeting of council (or a reconvened regular meeting that had been properly adjourned to a specific time) or a special meeting that, when called, cited the consideration and passing or amending of the by-law as one of its purposes. No by-law may be passed or amended in committee of the whole.

A person who has a conflict of interest should not discuss or vote on a by-law or resolution and, if the presiding officer has a conflict, the chair should be relinquished to an acting presiding officer for purposes of debate and voting. The Municipal Conflict of Interest Act, 1983, does permit the quorum to be reduced from its usual number in certain instances (see section 7(1) of that Act).

While there is nothing to prevent a by-law being passed on the day it is presented to council, council should observe proper and usual procedures in introducing such a by-law. If the municipality's customary procedures or its procedure by-law require advance notice of the introduction of a by-law, that notice should be given in each instance. Naturally, some by-laws cannot be passed at one sitting because of statutory restrictions and these are presented at first reading for approval in principle only. Among the latter would be drainage by-laws and construction/debenture by-laws.

Notice of intention to pass some by-laws such as road closing by-laws is a statutory prerequisite. Any affected member of the public may have the right to speak to council.

Limits on Council Decisions

Largely through court decisions, it has been determined that council actions must meet a number of conditions as briefly outlined below:

Good Faith The action of council must not be based on fraud, oppression or improper motive. While such a restriction seems sensible, the question of what constitutes a proper motive may be unclear, and is a matter of court interpretation.

Public Interest When a municipal power is exercised only to serve the interest of private persons, the action would normally be quashed by the courts. It is the council, however, which determines what is in the public interest. Moreover, if council, in its pursuit of the public interest, takes an action which benefits a private person, it need not follow that the action is not in the public interest.

Reasonableness Under the Municipal Act, a by-law passed by council within its powers and in good faith is not open to question by the courts because of any supposed unreasonableness of its provisions. The courts, however, have held that unreasonableness might be evidence of bad faith, and in this matter have justified their continued review of questions of reasonableness. In addition, under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, a by-law may be subject to review and attack for unreasonableness.

Impartiality Some council actions necessarily involve discrimination in that they are unequal in application. The court response is that there must be a statutory basis for any discrimination and that treatment must be impartial within the same classification. For example, council may discriminate by allowing certain classes of shops to remain open and requiring all others to be closed. On the other hand, council cannot limit the number of service stations in one or some parts of the municipality, but may limit the number in the whole municipality.

There are some situations in which the council is authorized by statute to discriminate, such as with respect to the power to give or to withhold a licence. While the Municipal Act expressly states that council's action in the matter is not open to question or review by the courts, the courts have declared that council, in exercising its discretionary power with respect to licences, may only take into consideration 'relevant factors' as determined by the courts. As noted above, the equality rights provision of the Canadian Charter of Rights and Freedoms now entrenched in our constitution may be used in court challenges of any apparently discriminatory activities by a municipality.

Delegation Another limitation on the exercise of power relates to the extent to which delegation can occur. The Municipal Act, section 9, states that the powers of a municipal corporation shall be exercised by its council. This provision has been widely interpreted as virtually prohibiting the delegation of council's authority. In practice, however, the courts have differentiated between a municipality's legislative and administrative functions. While the former cannot be delegated (unless explicitly permitted by statute, as, for example, the granting of minor variances from zoning by-laws can be delegated to a committee of adjustment under the Planning Act, 1983), the latter can be delegated in the absence of any statutory provisions to the contrary. As a rule of thumb, administrative responsibilities can be delegated by council if it is good business practice to do so.



Enforcement of By-laws

Given all of the legal complexities outlined above, it would be understandable for councillors, upon enacting a by-law, to breathe a sigh of relief that the task is finally completed. Not so! All the effort will have been for nothing, unless the municipality has the determination and the means to enforce the by-law in question. Indeed, it is suggested that well before a by-law is passed, councillors should give careful consideration to the implications of enactment.

- What will be the impact of this by-law on the local community?
- Will it impose restrictions or hardships on particular areas or groups of people, and how will council deal with the public reaction?
- What cost will be involved in administering this by-law? Can existing staff reasonably be expected to absorb the additional responsibilities, or will more staff be required?
- Is council prepared to enforce the by-law and to enforce it consistently?

General Responsibility for Enforcement

1. Actions initiated by citizens In this first stage, a municipality may enact a by-law without any intention of providing municipal staff for its enforcement. The assumption is that if a ratepayer wants the by-law enforced, the ratepayer will bring the alleged offender before the courts. To do so, the ratepayer appears before a justice of the peace or provincial judge and 'lays an information.' (An 'information' is a sworn document setting out the particulars of the offence.)

2. Action by citizens and police Particularly as municipalities grow and old community ties weaken, by-laws may be broken more often and citizens may be less willing to bear the expense of enforcing compliance. Typically, councils respond to local pressure by calling upon the local police force to follow up on the complaints. It is clearly stated in the Police Act that the police are required to enforce municipal by-laws. However, the responsibilities of the police are extensive and council may wish to investigate other methods of enforcement.

3. Action by citizens and enforcement personnel Ultimately, council may decide to hire by-law enforcement personnel, an action which assures it of an effective liaison with, and control of, the by-law enforcement operation. At this stage, council must decide whether by-law enforcement personnel will act only on complaint or will actively look for infractions. In either case, the municipality will benefit from by-law enforcement officers capable of exercising diplomacy, tact and negotiating skills, as the vast majority of all complaints are settled out of court.

Prosecutions Prosecutions for most by-law infringements are governed by the Provincial Offences Act. Under the Act, offences carry a maximum fine of \$2,000 except where otherwise provided by law.



Simplified procedures under Part I of the Act allow the municipal by-law enforcement officer (now designated as a provincial offences officer) to issue a ticket where set fines and abbreviated wordings have been established. The wording must comply with the provisions of sections 3 and 13 of the Act, and the fines must be approved by the chief judge of the provincial court. Where Part I proceedings are utilized, the maximum fine is \$300, and no term of imprisonment may be imposed. Where there are no set fines, a summons may be issued on the spot. The defendant can plead guilty and pay in advance, or plead guilty and appear before a justice of the peace with an explanation, or plead not guilty and have a trial.

Major offences are generally prosecuted under Part III of the Act. A court appearance is mandatory and other remedies may be used by the courts. Parking offences are covered in Part II of the Provincial Offences Act which is currently being phased in.

Penalties Municipal councils and boards of police commissioners in Ontario are authorized by the Municipal Act, section 321, to enact a by-law allowing fines of not more than \$2,000 to be imposed on any person who is convicted of an offence under any of the by-laws of the municipality.

Other specific provisions set out different ceilings. For example, in the case of by-laws licensing and regulating body-rub parlours and adult entertainment parlours, the maximum fine is \$10,000 for an individual and \$50,000 for a corporation. Each of the municipality's by-laws normally provides the maximum fine for its violation.

Restraining Actions Under section 327 of the Municipal Act, the municipality or a ratepayer may take action to restrain contraventions of by-laws of the municipality. An injunction is granted at the discretion of the courts but is only rarely given. A typical situation would be an injunction sought to restrain breaches of zoning by-laws where a fine was insufficient to deter the person.

Section 326 of the Municipal Act allows a provincial court judge, upon convicting a person of a by-law offence, to also make an order prohibiting the person from continuing or repeating the offence. A person contravening such an order could be subject to contempt proceedings or a charge under the Criminal Code and could be sent to prison. Similar provisions for prohibition orders are found in the Planning Act, 1983, section 66(3) in connection with convictions for contraventions of zoning by-laws.

Forced Compliance and Recovery Another method of enforcement is provided by section 325 of the Municipal Act, which stipulates that where council has the authority to direct or require that something be done, and it is not being done by the person directed, then council may undertake the action itself. The municipality may recover the expense involved by action or by assessing the lands in question with the cost.

Actions Against the Municipality

Having outlined the various methods by which council can enforce its by-laws, there are various methods by which citizens can take action against the municipality.

Ultra Vires

Under section 139 of the Municipal Act, a resident of the municipality or a person interested in a by-law of its council may apply to the Supreme Court to quash the by-law in whole or in part on the grounds that it is contrary to law. An application can also be brought under the Judicial Review Procedures Act to have a by-law declared invalid.

As a practical matter, it must be recognized that many councillors distinguish in their own minds between those matters which are *ultra vires* because they have not been authorized and those which are illegal because they are expressly forbidden by or contravene legislation. In the former cases, councils sometimes find themselves faced with a local need which they can respond to only by taking action for which they lack specific authority. They may be inclined to take such action, relying on the expectation that a satisfied public is unlikely to question its legality. From previous experiences, they may also expect the provincial government to acknowledge the need for such municipal authority by enacting legislation to validate the actions which have been undertaken. However, councillors should bear in mind that local need, no matter how compelling, cannot substitute for proper legal authority. If the courts are resorted to in such a situation, they will quash the municipal action as *ultra vires* regardless of how well-intentioned it was.



Civil Action for Damages

As a corporation, the municipality may be sued as a result of failure to carry out, or negligence in the conduct of, its statutory duties. Damage to vehicles caused by poorly maintained roads, or a physical injury suffered from a fall on an icy sidewalk are two examples of instances that could result in a civil suit. It is important that councillors ensure that the municipality has adequate insurance to cover this type of civil action.

Given the generality of some of the complaints which may be brought against a municipality, however, both the Legislature and the courts have imposed certain restrictions in order to protect the municipality from litigation. For instance, use of a highway must conform with the law, and in one case a truck owner’s suit against a municipality for improperly maintained roads was thrown out because his truck exceeded the statutorily prescribed width. Potential municipal liability for injury caused by snow or ice upon a sidewalk is limited by the Municipal Act (section 284(4)) to cases of “gross negligence.”

Risk Management More and more municipalities are recognizing the need for a proactive approach to redressing public liability and are adopting strategies in risk management. In general terms, risk management is a systematic approach to minimizing the effects and costs of public liability suits against the municipality. The process involves identifying potential hazards and implementing the appropriate measures to reduce or eliminate them.

Since the most prevalent areas for potential liability within municipal activities usually relate to public works, or parks and recreational facilities, risk management initiatives are concentrated in these areas.

Municipal Risk Management, a publication produced by the Municipal Finance Officers Association of Ontario, will provide the reader with a more in-depth discussion of risk management. The publication deals with the issue of risk management in detail and includes information on various aspects of the process such as loss control, claims administration and the purchase of insurance. If your municipality does not have a copy, one can be obtained through the Association.

In addition to civil litigation, the municipality may also be indicted under the Criminal Code for committing a common nuisance and be subject to a fine, should any municipal action (or inaction) endanger the health, safety, comfort or property of any individual.

Appeals

Where specifically provided in the statutes, an individual may appeal municipal decisions to the courts and to certain quasi-judicial bodies such as the Ontario Municipal Board and the Assessment Review Board. Several examples arise in the planning field, with appeals from decisions of such bodies as committee of adjustment, land division committee, and the council itself.

Judicial Review

This form of relief, examples of which have been given above, is limited to situations where a municipality (or local board) proposes to act or has acted without power or beyond its powers or has refused to exercise a power which is mandatory. In these circumstances, an individual may take action to bring the matter before the courts in pursuit of a legal remedy.

Conclusion

After even this brief summary of municipal law, the complexity of the subject is evident. However, a few suggestions for the new councillor – and indeed all councillors – in dealing with this topic may be of help.

1. Become sensitive to the legal limitations within which the municipality must operate, and the need for legal advice.
2. Do not expect municipal staff, however knowledgeable, to provide legal advice; this is the responsibility of the municipal solicitor.
3. Do not use the various legal limitations and complications as an excuse for inaction; rather, become more familiar with them so that you can work effectively within them in achieving the objectives which you have for your municipality. Instead of constant advice on what cannot be done, learn to seek out advice on how things can be done by the municipality.
4. Familiarize yourself with provincial legislation, particularly the Municipal Act and the Planning Act, as they relate to your municipality.
5. Review the by-laws of your municipality to become more familiar with your existing legislative authority.
6. Support the development or enhancement of a basic municipal law library, relative to your needs, as outlined at the end of this section. Such materials may seem costly, but they are very inexpensive ‘preventive medicine’ compared to the difficulties in which the municipality and its personnel can find themselves. Moreover, such a municipal law library can be acquired gradually.
7. Help to ensure that insurance coverage is obtained to protect both staff and councillors in the exercise of their duties. There is legislative authority for councils or boards to provide legal liability insurance or to reimburse the costs and expenses incurred by a member involved in any court action or other proceeding, including a conflict of interest action, if the member is found not to have contravened the Act. This insurance would cover, for example, a situation where a municipal employee provides information to a member of the public who uses such information to the employee’s subsequent detriment. Especially with the increase in litigation involving municipal governments, this insurance can also be considered an inexpensive form of preventive medicine.



8. Take care to formalize proceedings, where appropriate, and to document thoroughly and systematically the municipality's activities. To illustrate:

- Be conscious of the duties which are assigned to staff, and ensure that job descriptions are comprehensive and regularly updated. Such actions are important in protecting municipal staff who may find it necessary to demonstrate that they were acting within the terms of their employment if a question of legal liability arises.
- Encourage the preparation of more detailed records than have traditionally appeared – subject to the limitations imposed by the Municipal Act.

Notwithstanding the merit of these changes, it is also important that a municipality not lose the flexibility and quick response to situations which sets it off from the senior levels of government. It is a matter of striking a balance in these matters and building in adequate protection for the rights of the citizens and, therefore, protection for municipal personnel.

References – Section II

Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.

Ministry of Government Services. *Ministerial Responsibility for Acts*, published annually.

Ministry of the Attorney General. *The Provincial Offences Act and Municipal Law Enforcement: Instructional Manual*, June 1982.

Ministry of Municipal Affairs, Administrative Publications:

Drafting Municipal By-Laws

The Municipality and the Law

Procedure By-Law

The Interpretation Act

The Statutory Powers Procedure Act, 1971

The Provincial Offences Act

By-Law Enforcement

Municipal Conflict of Interest Act, 1983

Ministry of Municipal Affairs. *Summary of Legislation*, published annually.

Municipal Finance Officers Association of Ontario. *Municipal Risk Management*, 1988.

Rogers, Ian MacF. *Canadian Law of Municipal Corporations*. Toronto: Carswell: two volumes, looseleaf, updated three times a year.

Rogers, Ian MacF. *Municipal Councillor's Handbook* (4th edition). Toronto: Carswell, 1982.



Statute Law

Statutes of Ontario (S.O.): produced annually, they contain a table of contents listing both public acts and private acts enacted during that year's legislative session.

Revised Statutes of Ontario (R.S.O.): compiled at the end of each decade, this consolidation of public acts is arranged alphabetically according to title with a comprehensive index in the final volume.

Ontario Statute Citator: updated on a regular basis, the citator is a cumulative record of any changes made in Ontario Statutes since the most recent Revised Statutes of Ontario, and also contains an index to regulations in force.

Administrative Law

Ontario Municipal Board Reports. Toronto: Carswell.

Municipal Planning and Law Reports. Toronto: Carswell.

Ontario Gazette: published weekly, the Gazette contains recently enacted regulations.

Revised Regulations of Ontario (R.R.O.): a consolidation of regulations published approximately every ten years.

III *The Fiscal Context*

Introduction

Since the 1970s it has been commonplace to speak of the financial constraints on local governments. Municipalities face greatly increased expenditure demands, largely due to urbanization. In order to meet these demands, local governments must manage their finances effectively. In particular, they must:

- have an effective cash management system;
- have an effective budgeting system;
- have effective capital financing policies; and
- conduct regular reviews of programs, services and delivery methods.

Sources of Municipal Revenue

Municipal revenues fall into the following categories:

- property taxes
- payments in lieu of taxes
- conditional and unconditional grants
- other revenues.



Property Taxes

The property tax is the main source of revenue under the direct control of a municipality, and consists of two key components: a tax base and a tax rate.

Assessment (Tax Base) The base for property taxation is the assessment roll. The Assessment Act authorizes the valuation of real property and outlines the procedures for making such valuations. It defines those classes and types of properties which are subject to taxation and those which, although assessed, are exempt from taxation. Authorization is also provided in some cases to municipal councils to exempt certain other properties from taxation. Further authorization to exempt taxes is given to municipalities under the Municipal Act and, for special circumstances, under private legislation. Assessment, the key to property taxation, has posed some difficulty. Before provincial takeover of the assessment function, differing local practices led to great variations in the assessment

of similar properties within and between municipalities. In an attempt to provide some consistency, the Ontario government developed *equalization factors* to convert local assessment figures to a more standard base. These factors are used in the determination of provincial transfers and the calculation of county and regional *apportionments* – that is, the distribution of county and regional financial requirements among the supporting lower-tier municipalities. However, local taxable assessment is still used for tax levying.

To eliminate these variations in assessment, the province took over the assessment function in 1970 with the intention of introducing *market value assessment*. A number of municipalities have already gone to full market assessment under section 70 of the Assessment Act which mandates uniform assessment across all property classes. Alternatively, municipalities have the option of requesting a reassessment under section 63 of the Assessment Act. This section provides for a uniform reassessment of all properties within each class – residential, multi-residential, commercial and industrial. No change is made in the total assessed value of that class. To illustrate, consider the following:

A residential class of property with a total assessed value of \$25 million and a market value aggregate of \$73.5 million might have individual properties assessed from 15% to 50% of market value. After a section 63 reassessment, the total assessed value for that class of property would still be \$25 million, but all individual properties would now be consistently assessed at 34% of market value (34% of \$73.5 million).

Section 63 of the Assessment Act has been used by more than half of all municipalities in Ontario.

Business properties are assessed for both business and realty tax purposes. That is, the owner is assessed for the property and those who conduct business on the property are assessed at a statutorily determined percentage applied to the realty assessment. These percentages are set out in the Assessment Act, section 7.

Mill Rate (Tax Rate) A mill rate is a tax rate applied to each dollar of taxable assessment to determine the amount of taxes to be paid. Expressed in simpler terms:

- 1 mill raises \$1 on \$1,000 of assessment.

There are six purposes for which mill rates may be required:

- general municipal
- upper tier (region, county or district municipality)
- elementary public school
- elementary separate school
- secondary public school
- secondary separate school.

For each of these purposes there are two mill rates: one applied to residential and farm assessment, the other to commercial, industrial and business assessment.

In addition, area rates or special charges (not usually applied to all assessed properties in the municipality) may be required. These charges or rates may be for items such as local improvements, utilities and weed-cutting.

Mill Rate Differential For all purposes, including schools, the mill rate on residential and farm assessment is 85% of the rate on commercial assessment. This 15% differential is one of several measures designed to provide relief to the residential taxpayer.

For school purposes, the authority for this differential is contained in the Education Act, subsection 222 (1) and for all other purposes in the Ontario Unconditional Grants Act, subsection 7(3). The Education Act, subsection 222(3), further provides that a separate school board shall determine the rates to be levied for separate school purposes. This latter provision simply means that the separate school board tells the municipality what rates to levy on separate school assessment. However, the 85% provision referred to above still applies.



Levy for General Municipal Purposes

The amount to be raised through taxation is determined when the annual estimates are adopted by council. Estimated revenues from all sources other than property taxes, including any available surplus from the previous year, are deducted from estimated gross expenditures, and the balance is the amount to be levied. Similarly, any deficit from the previous year is added to gross expenditures for levy purposes.

The requirement to take any surplus or deficit into account is contained in the Municipal Act, subsection 164(2).

Levy for Region, County and School Purposes

The local municipality receives requisitions from the region or county (where applicable) and the school boards indicating the amounts to be raised by the municipality for these purposes. These amounts are adjusted by allocation of payments in lieu of taxes, grants, telephone and telegraph taxation, and any over or under-levies from prior years to determine the amount to be levied by taxation.

Regardless of the amounts levied, the amounts required to be paid to the region or county and school boards by the municipality are the amounts requisitioned by these bodies. In addition, they are entitled to their share of any supplementary taxes levied during the year. Conversely, the local municipality can charge back their share of uncollectible taxes and adjustments arising from assessment appeals.

Allocations to Other Bodies

Telephone and telegraph taxation receipts, certain grants and some payments in lieu of taxes received by the municipality are shared with the school boards and/or the region or county. The amounts to be shared and the method of calculating the sharing ratio varies with the type of payment received. The specific legislation governing the particular payment sets out in detail the procedure to be followed and should be checked when determining the allocations.

Since there are too many payments of this type to comment on individually, please contact the local office of the Field Services Branch of the Ministry of Municipal Affairs for guidance on the treatment of particular items.

Calculation of Mill Rates

The following example shows the calculation of mill rates for Municipality X which is in a county. The example outlines the calculation for General Municipal Purposes, but the same process would be repeated for each purpose.

Calculation of Mill Rates – Township of X

TAXABLE ASSESSMENT

Residential and Farm

- Public school support	\$8,500,000
- Separate school support	<u>500,000</u>
	\$9,000,000

Commercial, Industrial and Business

- Public school support	\$950,000
- Separate school support	<u>50,000</u>
	\$1,000,000



Amounts to be Raised

* General Municipal Purposes	\$500,000
County Purposes	200,000
Elementary Public School Purposes	400,000
Secondary School Purposes	350,000
Separate School Purposes – mill rates determined by the Board	

GENERAL MUNICIPAL PURPOSES

Assessment

Residential and Farm	85% x \$9,000,000	\$7,650,000
Commercial, Industrial and Business . .	100% x \$1,000,000	<u>1,000,000</u>
		\$8,650,000

* Amount to be Raised	\$500,000
---------------------------------	-----------

Mill Rate Calculations

Commercial, Industrial and Business	$\frac{\$500,000 \times 1000}{\$8,650,000}$	57.8035 mills
Residential and Farm	$85\% \times 57.8035$	49.1329 mills

Proof

Commercial, Industrial and Business	$\$1,000,000 \times 57.8035$	\$ 57,804
Residential and Farm . . .	$\$9,000,000 \times 49.1329$	<u>442,196</u>
		\$500,000
Amount to be Levied		<u>\$500,000</u>
Difference		0

Tax Billing

Each year the Assessment Division of the Ministry of Revenue provides every municipality with a copy of the assessment roll for taxation purposes in the following year. The roll lists each property separately and shows:

- the roll number for each property;
- assessed value for taxation purposes;
- type of assessment (i.e. residential, commercial, business, tax exempt, exempt but eligible for grant or payment in lieu etc.);
- school support (i.e. public or separate); and
- totals for each type of assessment by school support.

This roll is known as the ‘returned roll’ and is subsequently amended to reflect adjustments arising from assessment appeals and errors and omissions. In cases where all revisions to the roll are not available when it is time to strike the mill rates, the returned roll is used and adjustments are made later.

The preparation of tax bills is the responsibility of the municipal tax collector, who uses information compiled on a collector’s roll. This roll lists all real property and other assessments, the taxes levied against each parcel of real property and all special charges, frontage rates such as local improvement charges, and any other special rate. As required by the Municipal Act, the tax bill separates the elementary and secondary school

levies and upper tier levies from the general local levy and other special rates. This process informs the taxpayer of the amounts to be paid for these separate purposes. Alternately, according to section 380 of the Act, a council in a city, town, village or township may by by-law authorize the issuance of two separate tax notices, with one notice specifying only the amount of taxes payable for school purposes, although this practice is rare.

Among matters requiring council consideration for tax billing and collection purposes are:

- payment of taxes in one lump sum or in instalments;
- timing of due dates and instalments;
- penalties for late payment of taxes;
- discounts for advance payments.

Many municipalities have adopted an instalment payment system. The instalment payments are convenient for taxpayers while at the same time provide the municipality with a steady cash flow and reduce the amount of temporary borrowing. A further reduction in borrowing is possible if the municipality introduces an interim levy even before adopting its annual budget. Whatever the method of payment, a thorough, systematic system of tax collection is important.

Tax Collection

Legislation provides the tax collector with several means of enforcing payment. Under sections 371 and 372 of the Municipal Act, for example, a municipality may direct a tenant to forward his/her rental cheques to the municipality, to be credited against the amount of taxes and other costs owed by the owner of the property.

The municipality may also use a bailiff to seize those goods and chattels available for seizure, or commence a civil action against the owner.

A final course of action which may be followed is to dispose of the property through the provisions of the Municipal Tax Sales Act, 1984. However, the sale of a property for tax collection purposes is generally considered to be a last resort.



Government Contributions

Grants and Subsidies

Grants and subsidies are contributions made by the provincial and federal governments to assist the municipality to meet costs incurred in supplying services to its residents.

At present, in excess of one hundred individual grant and subsidy programs are available from the provincial government through its ministries and agencies. The best source of information on grants and subsidies is the publication entitled *Provincial Financial Assistance to Municipalities, Boards and Commissions* prepared annually by the Ministry of Municipal Affairs and available through the Ontario Government Bookstore.

Conditional and Unconditional Grants Grants may be designated as conditional when the payment is made on the stipulation that the funds are used for a specific program or service within the municipality. Unconditional grants are funds used to meet the cost of any budgeted current operating expenditure.

Provincial conditional grants account for approximately 73% of total provincial grants. Conditional grants are subject to eligibility criteria and spending conditions. The major conditional grants are for transportation, health, social services, environment, and culture and recreation.

Unconditional grants, which represent 27% of total provincial grants, are composed of the following:

- per household general grants;
- per household policing grants;
- per household density grants for qualifying municipalities based on the ratio of residential households to total hectares;
- levy-based grants (general support, special support and resource equalization);
- special assistance and transitional grants;
- revenue guarantee grants.

The levy-based grants, introduced in 1973, include:

- The General Support Grant – which is a basic grant currently equal to 6% of the general municipal levy for both upper and lower tier municipalities.
- The Northern Ontario Special Support Grant – a grant currently equal to 18% of the general municipal levy, which is paid in addition to the General Support Grant in northern municipalities. This grant recognizes the unique costs that confront northern communities, attributable to harsh winters and unusual geographic features and also attempts to reduce property taxes.
- The Resource Equalization Grant – designed to strengthen the fiscal capacity of municipalities whose tax bases are below the provincial standard. This standard has been set to approximate the average equalized assessment per household.

Property Tax Credits

Property tax credits were first introduced in Ontario in 1972. The objective was to reduce the burden of municipal and school taxes on low and moderate income earners. Since 1980, the Ontario government has also provided direct annual grants of up to \$600 per household to offset municipal and school taxes and local improvement charges paid by those 65 years of age and over. Both programs apply whether properties are owned or rented. In addition, property tax relief is available for owners of managed forests and productive farm land under the Farm Tax Reduction Program.

Payments in Lieu of Taxes

Payments in lieu of taxes are designed to compensate municipalities for the cost of providing municipal services to properties exempted from taxation.



While all real property in a municipality is assessed, the Assessment Act exempts certain classes of property from taxation. The list below, although not inclusive, provides examples of those types of properties that are exempt:

- lands or property belonging to Canada and any province;
- property occupied by churches or cemeteries;
- property belonging to a county or municipality, or controlled by a local board or commission;
- property held in trust for a band or body of Indians;
- property owned by charitable and non-profit institutions;
- public educational institutions and public hospitals.

The amount of the payment in lieu of taxes is determined by a formula specific to the property type, and will not necessarily equal the tax foregone.

Other Revenue Sources

In relation to the revenue produced from taxation and intergovernmental transfer payments, the revenue available to municipalities from other sources is less significant both in amount and in its relationship to the municipal budgeting and financing process. However, it is still important in the operation of the municipality.

Many municipalities have diversified and expanded their revenue systems in recent years in an attempt to reduce the strong dependence on municipal taxation as their major revenue source. The selection of allowable revenues should, however, be carefully examined to ensure that collection costs and potential administrative problems do not outweigh the possible benefits of additional revenues.

User Charges and Donations

The municipality may impose fees and service charges for specific services. Examples of some charges are tax certificate fees, sewer and water connection or user charges, recreational facilities charges (including refreshment booth, concession charges, arena entrance fees and ice rental), and various planning and development charges. These charges are related to the cost of providing these services and are directed to the users of the services.

Licences and Permits

Local governments have the right to prescribe, prohibit and regulate many activities of individuals and organizations in a municipality. The municipality may pass a by-law to undertake these rights and several sections in the Municipal Act contain the authority enabling a municipality to issue certain licences or permits. The list of occupations or trades that may be licensed and regulated is extensive and are outlined in the various sections of the Municipal Act under “Licensing By-laws”. Some of the legislation provides for payment of a specified fee or establishes a maximum fee for licensing, whereas other licensing authority leaves the fee structure at the discretion of the municipality.

In addition to the licensing of trades and occupations, this category of revenues could also include revenues produced from the issuance of marriage licences, dog tags and several types of permits including building and plumbing permits.

The issuance of licences and permits is primarily a regulatory or control procedure. The revenue produced is of secondary importance. Even so, it is advisable that wherever possible, the fee established be sufficient to recover the administrative costs involved in the issuance and controlling process.

Rents, Concessions and Franchises

This classification of revenue includes such items as rents charged for the use or occupancy of municipal properties, and the granting of concessions or franchises to operate or use municipal facilities or premises.

Fines

This source of revenue includes fines imposed for contravention of municipal by-laws, the Building Code Act, and various other Acts. The most common types of fines are those paid for local parking or traffic by-law violations, and violations of building regulations.



Penalties and Interest on Taxes

Penalties are charged on taxes that are levied in the current year and remain unpaid after the date prescribed for payment. Taxes which remain unpaid beyond the end of the current year are called arrears and interest may be added to the balance outstanding. The rate of interest and penalties which may be charged are set by a council by-law within the limitations of the Municipal Interest and Discount Rates Act, 1982, or the Municipal Act.

Investment Income

Income is earned by a municipality through the investment of surplus funds as they become available. On many occasions during the course of the year, a municipality may have cash that can be invested until it is needed for expenditure requirements. These temporary surplus funds can occur through the collection of interim tax levies, the receipt of grants or for other reasons. It is sound financial management to realize a good return on these monies through wise investment practices and ensure that the funds do not remain idle.

It is the treasurer's responsibility to research and recommend the best investments within the limits set by statute and by council policy. Investments placed with financially weak organizations may result in the loss or reduction of anticipated interest, and in some cases the loss of all or part of the principal invested.

Developer Charges and Lot Levies

Developers are subject to the terms and conditions of subdivision agreements and may assume the responsibility of providing or paying for municipal service installations that are required by new developments. Subdivision agreements are a prerequisite to ministerial or regional approval of a subdivision plan. Such charges are also often applied to lot severances which are approved by the appropriate consent-granting authority.

Installation by developers or equivalent cash charges are a means of protecting the existing municipal taxpayer from having to absorb the cost of servicing caused by a new development – typically a residential subdivision located on the outskirts of a rapidly growing city. When such an agreement enables the financing of municipal capital works to take place through private borrowing, it does not affect a municipality's borrowing capacity or tax rate. The developer in turn, recovers the costs through the housing sale price.

The range of services that are the responsibility of the developer to provide or pay for under a subdivision agreement can include such facilities as sanitary sewers, storm drainage, water mains, roads and related public works, parks and recreation facilities and the installation of hydro distribution cables (if required underground). Increasingly, developers have also been expected to make cash payments, usually called capital imposts or lot levies. These lump sum payments may be earmarked for designated purposes and therefore represent an alternative to service installations; they may be obtained on the grounds of another stated municipal need; or they may be imposed for an unspecified purpose.

Need for Financial Management

The Budget Process

In governments, budgets should be powerful managerial tools as well as legal documents required for administrative purposes. Simply stated, budgeting may be described as a process by which limited resources are allocated to competing social demands. No other single document or process is as important as the consolidated budget to the municipality. The three essential elements of budgeting are: planning, co-ordination and control.

Planning Any level of government must have a plan if it is to achieve a proper balance between the level of service expected by its ratepayers and a reasonable level of taxation. Without a plan, it is far too easy to drift away from the real priorities as a result of internal and external pressure. Planning should begin with the development of broad statements as to the needs of the municipality and what it hopes to accomplish for several years ahead. When informed about overall municipal goals, department heads can then prepare their plans, programs and expenditure requirements in conformity with, and in the direction specified by, these overall goals.

Planning demands that municipal services be identified and rated as to priority. At the time of submitting its budget, each department should submit an evaluation of its expenditure requirements stating:

- the specific service and amount on which expenditures will be made;
- the reasons for making the expenditure;
- the way in which the service conforms to the stated municipal goals.



It is then up to the elected officials to determine how to allocate limited resources to meet the demands of providing adequate services to the ratepayers.

Be Objective...

Setting policy and establishing goals and priorities should be done objectively. This is easier said than done for several reasons.

1. Political Environment

- Individual councillors and department heads may have projects they wish to promote.
- Citizen groups may lobby on various matters such as the environment, recreational facilities or roadway improvements.

2. Social Concerns

- There may be a demand for more amenities such as parks, playgrounds, community centres and libraries.
- Stricter building and safety standards may require more inspection staff.
- There may be an increased need for health and welfare services.

3. Economic and Financial Situation

- Inflation and higher interest rates may mean increased costs to maintain existing levels of service.
- Limited revenue sources may restrict the availability of funds.

It is therefore of utmost importance to weight each of these factors against each other before making the final budgetary decisions.

Be Ruthless...

It is impossible to accommodate everyone's wishes, and a degree of ruthlessness is necessary to prepare a sound and effective budget. In particular, you should:

- Review existing services and operations to determine if they can be streamlined, improved or perhaps eliminated. Sometimes programs, once established, are continued after their need has disappeared.
- Weed out unnecessary programs and expenditures. Naturally, each department will feel it should receive priority in determining essential programs, but trade-offs can usually be made.
- Carefully weigh requests from community groups asking for special consideration. Sometimes it is of benefit to the general community to grant certain requests even though the tangible effects cannot readily be measured.

Initially, there are bound to be arguments and objections over the establishment of priorities and the allocation of funds. However, if everyone involved makes an honest effort to objectively evaluate functions, programs and operations, progress can be made.

Co-ordination Generally, a municipality should have a budget committee consisting of all, or part, of council and staff. The purpose of such a budget committee is to co-ordinate the budgeting process. This committee would:

- produce and circulate an approved municipal statement of municipal goals to department heads;
- provide technical budgeting assistance to departments;
- evaluate individual budgets submitted to the committee;
- ensure that each department's budget is compatible with the budgets of each other department and with the municipality's goals.

Once all budgets have been submitted, the budget committee will accumulate the individual budgets into a single overall budget document for consideration by council. Should council feel that the budget does not correctly reflect its wishes, it will return the budget to the budget committee for revision. The committee will, in turn, return departmental budgets to each department requesting that the changes required by



council be made. Revised budgets will be returned to the committee and then again to council. This process will continue until council receives a budget which conforms to its wishes.

Control Once a budget has been approved by council, it is necessary to control activity to ensure that service is provided within the framework of the budget. In the municipal sphere, such control will best be attained by the use of allotment and by recording the budget in general ledger accounts followed by the use of regular management reports. The preparation and examination of these periodic reports will disclose the degree to which departments' actual expenditures and revenues are conforming to the budget provisions, enabling areas of over-expenditure to be identified before serious difficulties have time to develop. When an over or under-expenditure is identified, the department responsible should be called upon to explain the difference between actual and budgeted figures.

In emphasizing the need for control, it should not be inferred that budgets, once adopted, cannot be changed. A budget reflects a plan of action based on assumed circumstances. If circumstances change, budgets should be changed accordingly. However, budgets should not be changed without documentation of reasons for requesting the change and each change should be recommended by the budget committee and approved by council.

Advantages of Budgeting In summary, effective use of the budgeting process provides the following advantages:

- Management and council are forced to make an examination of services provided to the citizens, available resources, problem areas, and alternative means of providing services.
- The budget process utilizes the combined intelligence of the whole municipal organization. Problem areas are examined by the entire management group. Conflicting objectives are scrutinized and collectively assigned priorities.
- Municipal resources can be allocated to attain optimum service for the ratepayers.
- Budgeting ensures that there is a periodic re-evaluation of municipal services. The necessity of the service and the level of the service offered are evaluated.

The Current Budget

After priorities have been established and spending limits assigned, detailed estimates should be prepared for each function and activity listing wages, salaries, fringe benefits, materials and supplies, financial expenses and so on. A list of estimated revenues by source should also be prepared. Any available surplus or a deficit from prior years must be included and taken into account in determining the amount to be levied as a mill rate (see the Municipal Act, section 164).

The detailed breakdown of accounts in the estimates should conform as closely as possible to the chart of accounts adopted by the municipality. This approach has several advantages:

- specific expenditures are approved by specific accounts;
- responsibility is easily determined;
- budgetary control is more effective;
- there is no misunderstanding about allocation of funds;
- in-year and year-end reports can be prepared with a minimum of effort and analysis;
- budget calendarization and cash flow estimates are easier to prepare.



The mill rates should be calculated and compared with those of the previous year. This will give council an indication of the effect of the estimates on the ratepayers.

The Capital Budget

The general comments made above apply equally to current operating and to capital budgets. A capital expenditure is defined as any significant expenditure incurred to acquire or improve land, buildings, engineering structures, machinery and equipment used in providing municipal services. It includes vehicles, office furniture and equipment. This expenditure normally confers benefit lasting beyond one year and results in the acquisition of, or extends the life of, a fixed asset.

A municipal capital works program normally extends over a five-year period, enabling municipal officials to make major spending decisions well in advance of actual requirements. Typically, those projects scheduled to begin in the first year of the program become the municipality's capital budget for that year.

Financing can be done by one or a combination of the following methods:

- current revenues
- government grants and subsidies
- reserves or reserve funds
- public donations
- debenture issues
- long-term bank loans
- capital levy.

The method used will depend on such factors as type of project, estimated costs, timing of start and completion dates, existing commitments and the financial capability of the municipality.

Because of their magnitude, capital expenditures normally result in a dramatic increase in the mill rate if paid for in one year. It may be considered fairer to spread the cost of a long-term asset over a period of years so that those who will subsequently benefit will also share in the cost. This is usually accomplished through the issuance of debentures or other forms of long-term borrowing. This financing is subject to the approval of the Ontario Municipal Board which authorizes long-term borrowing (any indebtedness extending beyond the term of the present council). Even in cases where it is intended that the cost of a capital project will be met within the term of council, it is still advisable to obtain OMB approval, just in case.

Depending on the prevailing interest rate and the municipality's credit rating in the bond market, the debenture approach could result in heavy carrying costs which would add greatly to the financial price of the capital item. This has led a number of municipalities to shift to a pay-as-you-go policy where all or certain specified capital expenditures are paid from current revenue.

The type of financing each municipality chooses will ultimately depend on local circumstances. As a general rule, the best policy is to examine a range of financing options when any capital expenditure is contemplated.

Budgets of Local Boards

Unless specifically designated by statute, local boards are not autonomous bodies, but are under the control of council. Local boards must submit their budgets to council for approval, and all financial transactions should be routed through the municipal treasurer. Revenues must be deposited in an account in the name of, and controlled by, the municipality. Payment of expenditures must be authorized by council and cheques are issued and signed by the municipal treasurer.

It is important, therefore, that the budgets of local boards under the jurisdiction of council be prepared in sufficient detail for effective review. The municipal treasurer should prescribe the format the local boards should use to ensure uniformity and consistency in the preparation of the estimates. The total budget for the municipality should include the estimated revenues and expenditures of all local boards shown under the appropriate function.

The Municipal Auditor and the Audit Function

All municipal auditors must have a municipal auditor's licence obtained from the Ministry of Municipal Affairs. The majority of municipal auditors are chartered accountants in public practice. Their independence and professional standards are enforced by the Institute of Chartered Accountants of Ontario and the Public Accountants Council.

Section 88 of the Municipal Act states that a municipality shall by by-law appoint one or more auditors licensed by the Ministry as municipal auditors, who shall hold office during good behaviour and be removable "for cause." Once appointed, the auditor of a municipality automatically becomes the auditor of that municipality's local boards and also the auditor of any joint board for which the municipality is liable for a larger portion of the operating costs than any other municipality (except boards of education and separate school boards).



The duty of a municipal auditor is to report to the council, inhabitants and ratepayers whether the financial statements present fairly the financial position of the corporation and the results of its operations for the period under review in accordance with generally accepted accounting principles for Ontario municipalities applied on a basis consistent with that of the preceding period. In conducting an audit, the auditor has to comply with generally accepted auditing standards as outlined in section 5100 of the *Canadian Institute of Chartered Accountants Handbook*.

In satisfying themselves about the accuracy and fairness of the accounts, auditors must examine a random sample of the supporting financial documentation such as vouchers and requisitions. An audit is *not* designed to detect fraud and other irregularities. The best defence against fraud is a strong, comprehensive system of internal control.

Auditor's Services

Since there is often considerable confusion as to the types of services provided by the auditor; and the extent of the services which the auditor has agreed to provide, it is advisable to have an engagement letter. Like any other contractual agreement, because it is in written form, there is less chance of a misunderstanding. The engagement letter could cover, for example, the auditor's fees for his services, auditing and otherwise, and specify that the auditor will review, test and evaluate the system of internal control.

The services most often provided by the municipal auditor include book-keeping and accounting, along with auditing. Since the level of costs for each of these three services is significantly different from the other, it is extremely important to clearly determine which functions and specific tasks are to be delegated to the auditor.

Other services that can be provided by auditors include the preparation of annual financial statements and the evaluation and installation of computer systems.

Reporting Standards

Municipal reporting standards include the following:

- The scope of the auditor's examination should be referred to in the report.
- The report should contain either an expression of opinion on the financial statements or an assertion that an opinion cannot be expressed. In the latter case, the reasons should be stated.
- Where an opinion is expressed, it should indicate whether the financial statements present fairly the financial position, results of operations and changes in financial position in accordance with an appropriate disclosed basis of accounting, which except in special circumstances should be generally accepted accounting principles. The report should provide an adequate explanation with respect to any reservation contained in such opinion.
- Where an opinion is expressed, the report should also indicate whether the application of the disclosed basis of accounting is consistent with that of the preceding period. Where the basis or its application is not consistent, the report should provide adequate explanation of the nature and effect of the inconsistency.



The Audit Committee

An audit committee, consisting of several members of council, the treasurer, and the chief administrative officer (if applicable) should meet with the auditor to cover the following matters:

- review the Consolidated Financial Report and reporting issues before submission to the council;
- discuss audit firm personnel responsible for carrying out the audit;
- discuss any matter which the auditors wish to bring to the committee's attention;
- review the steps management has taken to eliminate potentially serious weaknesses in internal control (systems and procedures);
- review the scope and findings of the audit;
- make general inquiries of management representatives and the auditors to obtain more information about financial aspects of the municipality.

Submission of Reports

The auditor must report to the council, inhabitants and ratepayers on the financial statements of the municipality. With respect to control weaknesses in the municipality, the auditor should:

- report routine matters to the treasurer;
- report more important matters to council in the form of a management letter. A copy of all reports to council should be sent by the municipality to the Ministry of Municipal Affairs. The auditor has a responsibility to ensure reports to council are in fact presented to council;
- where fraud, control weaknesses, irregularities or abuses of office affect the auditor's opinion on the fairness of the financial statements, the report should be given to the inhabitants and ratepayers.

Financial Reporting to the Public

Section 85(1) of the Municipal Act requires each municipality to publish in a newspaper with a general circulation in the municipality, or to mail or deliver to each ratepayer, a copy of the Audited Financial Statements and the Auditor's Report for the preceding year. However, since 1978 municipalities have been given the discretion, beyond certain minimum disclosure requirements, to determine the format and content of the financial report submitted to their inhabitants.

Annual Financial Reports

At the end of each year, Financial Information Returns and Financial Reports must be prepared by each Ontario municipality.

Financial Information Return (FIR) The FIR provides municipal financial information on a consistent basis for the determination of the municipality's unconditional grant requirement, and for use in the development of provincial policy with respect to local government.

Each municipality is required to file its FIR with the province by April 30 of the year following that for which it is filed. The forms required for the FIR are prescribed and provided by the Ministry of Municipal Affairs. Detailed instructions for their completion, as well as advice and assistance, are readily available from the Ministry.

Financial Report (FR) The FR is the annual audited financial report for the municipality. It must also be filed with the province by April 30 of the year following that for which it is filed.

For more information on the accounting and disclosure requirements related to the preparation of financial statements in Ontario, you may wish to consult the Ministry of Municipal Affairs' publication, *Municipal Financial Reporting Handbook*.

References – Section III

Canadian Comprehensive Auditing Foundation. *The Role of Auditing in Canadian Municipal Administration*. Ottawa, 1983.

Ministry of Municipal Affairs, Financial Publications:

Cash Management in Municipalities

Bank Reconciliation Procedures for Municipalities

Municipal Investments

Zero-Base Budgeting

Reserves, Reserve Funds, Allowances and Other Special Funds

Property Taxation – Billing and Collection

Calendarized Budgets

Fixed Asset Record Keeping

Ministry of Municipal Affairs, Advisory Publications:

Performance Measurement for Municipalities. Toronto, September 1981.

Financial Disclosure to the Public – A Code for Municipalities in Ontario. Toronto, July 1984.

Basic Accounting Package (BACPAC), Vols. 1 and 2. Toronto, 1982.

Municipal Financial Reporting Handbook. Toronto, January 1983.

Sick Leave Credit Plans under the Municipal Act. Toronto, June 1983.

Municipal Operating Budgets. Toronto, January 1984.

Managing Capital Spending. Toronto, January 1984.

Provincial Financial Assistance to Municipalities, Boards and Commissions. Toronto, annual.

Local Government Finance in Ontario. Toronto, annual.

Ontario Assistance to Local Governments. Toronto, annual.



Ministry of Municipal Affairs, Administrative Publications:

Issues in Capital Decision-Making

The Municipal Tax Sales Act, 1984

Richmond, Dale. *Guidelines for the Management of Debt*. Municipality of Metropolitan Toronto, Chief Administrative Officer's Department, June 1978.

Tindal, C.R. *You and Your Local Government*. Toronto: Ontario Municipal Management Development Board, 1982.

Tindal C.R. and S. Nobes Tindal. *Local Government in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1984, Chapter Ten.

Considerable specific information may be available within your municipality in the form of budget manuals and handbooks, financial procedure by-laws and various other documents, and the treasurer should be able to offer some suggestions in this regard.

IV Planning for Development

Introduction

In general, community or land use planning can be defined as the management of the land and resources of our province. The scope of community planning is very broad, encompassing physical aspects such as land use and essential services as well as addressing the overall effects of these factors on the community. Through careful land use planning, a community can achieve controlled growth and development while satisfying important social, economic and environmental considerations. More specifically, the planning process allows for an equitable balance between the interests of individual property owners and the wider objectives and interests of the whole community. All of these aspects of land use planning have a profound effect on the quality of life we enjoy in our communities.

Municipal councils have a key role in community planning. They are responsible, as elected representatives of the citizenry, to make local planning decisions on existing and future land use matters and to decide on issues related to local planning documents.

Community planning is one of the major functions of the municipality, affecting almost all other municipal activities and having a significant impact on the local community. Through the planning process, a community can be shaped to best serve the social, environmental and economic interests of its inhabitants. In order to facilitate this process, public participation is encouraged and is recognized as a very important element. In growing municipalities, councillors devote a large portion of their time considering community planning issues and find that a great deal of their interaction with the public involves planning matters.

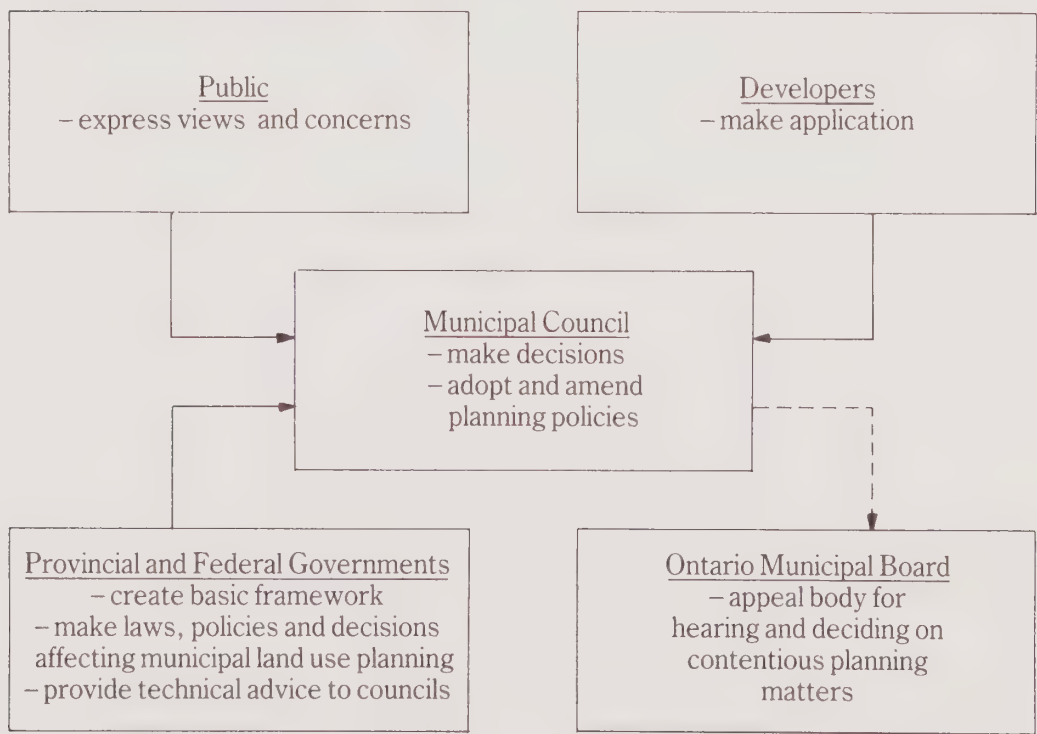


The Planning Framework

The Planning Act, 1983 provides the legislative framework for land use planning in Ontario. It is the basis for local planning administration, the preparation of planning policies, development control, land division, provincial interests relative to municipal land use planning and the public's right to participate in the planning process. Although the Planning Act is the primary legislation governing land use planning in Ontario, in many instances consideration must also be given to guidelines contained in several related documents, such as the Environmental Protection Act and the Heritage Act.

The Ontario Municipal Board is an administrative tribunal of individuals appointed by the provincial cabinet. The OMB is responsible for hearing appeals and making decisions on contentious land use proposals and other municipal matters that are of a controversial nature. The Board has the final decision for all planning matters it considers, with the exception of those declared to be of provincial interest by the Minister of Municipal Affairs; in this case the final decision rests with the provincial Cabinet.

The Planning Framework



Municipal Planning Tools

There are several documents or tools used by municipalities to plan and control development. Some examples are the official plan, the zoning by-law and the subdivision agreement. Reviewing your own municipality's planning documents and discussing them with staff will give a better understanding of their use and application.

The Official Plan

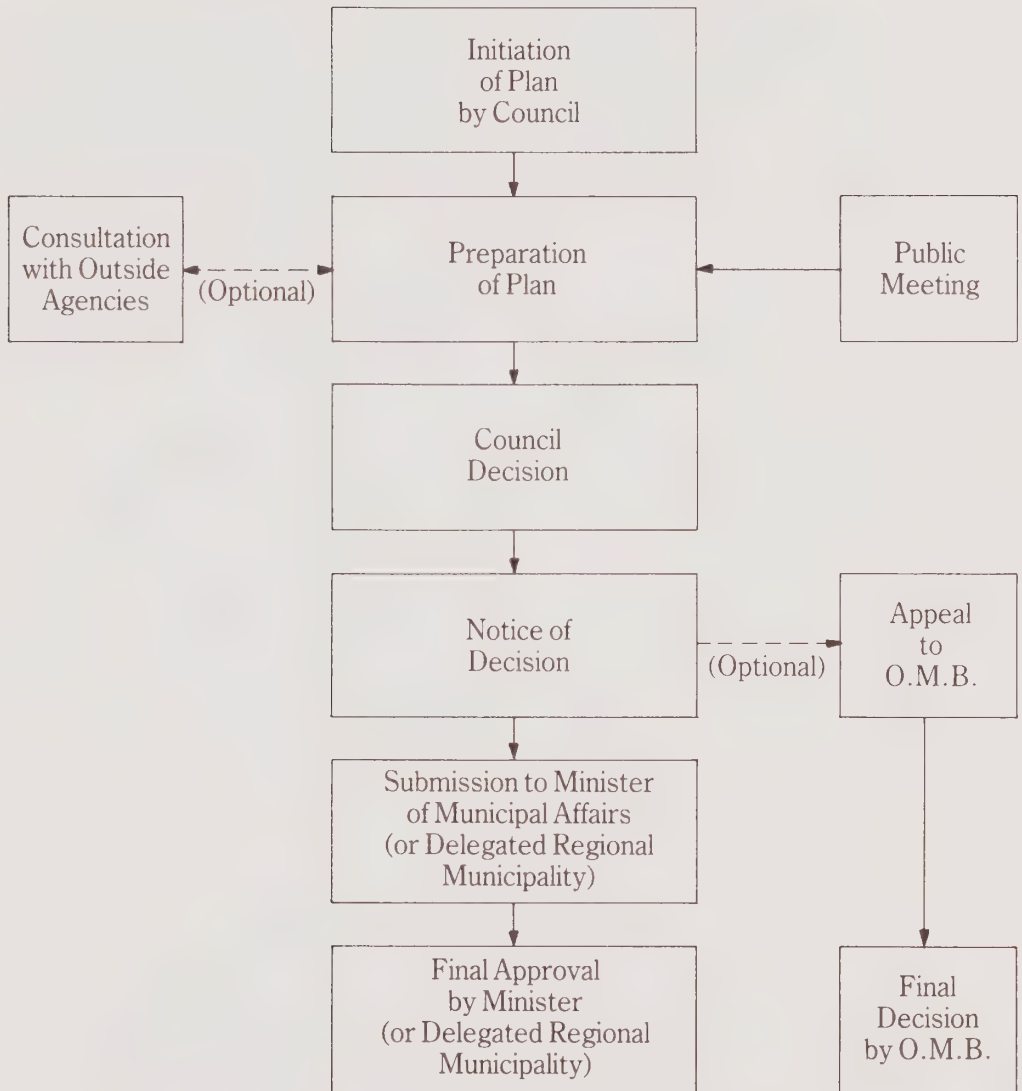
The official plan is a policy document that expresses your municipality's views and intentions regarding physical land use within the community. It is a statement of long term goals and objectives for the development of your community and provides direction to council, developers and citizens in determining future planning activities. Basically, the official plan identifies the physical aspects of anticipated development and co-ordinates the effects of present and future growth to best suit the municipality. For example, it describes in general where certain land use activities will be permitted within the municipality, what services will be required (roads, water supply, sewer systems) and when the growth will take place. By design, official plans contain a degree of flexibility to allow some latitude in interpretation concerning land use decisions.

In preparing an official plan, the municipality must provide sufficient information about the draft plan to the public. At least one public meeting must be held by council or a committee of council to afford an opportunity for citizens to voice their opinions and concerns before the plan is adopted. Once the plan is adopted by council, the public is notified and it is sent for final approval to the Minister of Municipal Affairs, or to a regional municipality that has been delegated approval powers.



The Minister, or delegate, has the authority to approve, refuse or modify the plan in whole or in part. The Minister or delegate also has the authority to refer all or part of the plan to the OMB in the event that any concerns are not resolved at the municipal level. A public hearing is held by the OMB to address such disputes and to reach a final decision. The plan is deemed 'official' once it is approved and is thereafter binding on the municipal council.

Official Plan Process



In northern Ontario, the responsibility for land use planning matters in unorganized areas is generally carried out by a planning board which possesses the same authority for official plan matters as a municipal council.

A local official plan is like a road map, providing direction and guidance for the planning of the community. Once approved it means that:

- local council and municipal staff must follow the plan;
- all public works (i.e. new sewers) must conform to the plan; and
- all by-laws must comply with the plan.

The last two points are required by the Planning Act.

From time to time, official plans are amended. Changes may be required to allow favourable development that is not permitted under the existing plan. Official plan amendments are prepared and approved in the same manner as the plan itself, including the opportunity to appeal to the OMB.

While an official plan serves as a master plan providing guidance for your municipality's planning decisions, the plan itself does not directly control the use of land by private property owners. This type of specific regulation is provided by a zoning by-law.

The Zoning By-law

A zoning by-law is a legal instrument that regulates and controls specific land uses in your municipality. It acts as an implementing mechanism for the official plan because it puts the objectives and policies of the plan into effect. Because it is legally enforceable, it is a very effective method of land use management and development control.

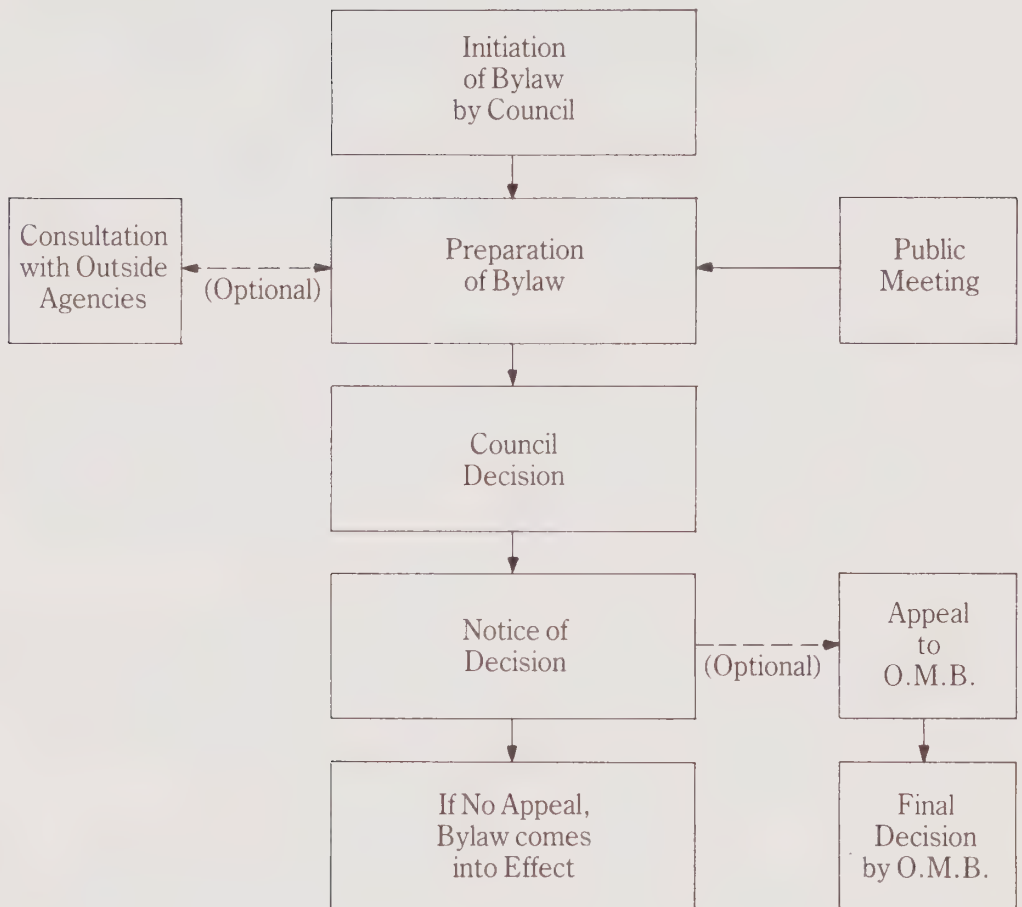
The zoning by-law contains information about where buildings or structures may be located, the types of dwellings and uses permitted (residential, commercial, industrial) and standards for lot size, lot dimension, parking requirements, building height and setback standards.

As with the preparation of an official plan, municipalities must consult the public during the development of the zoning by-law. At least one public meeting must be held to allow for citizen input before the by-law is passed by council. Prior notice of this meeting and information about the by-law must also be provided. Once all concerns have been fully considered, council has the authority to approve, change or reject the by-law. Should changes to the by-law be required, council must decide whether another public meeting is necessary before it is passed.

Individuals also have the right to appeal to the OMB (within a specified time limit) if their concerns are not resolved at the local level. The OMB will hold a public hearing to address these concerns and may allow or dismiss appeals, or repeal or amend the by-law as required.



Zoning Bylaw Process



Zoning by-law amendments, also called rezonings, are often necessary when the proposed use or development of a property does not comply with the municipality's existing zoning by-law. A zoning change can only be granted if it conforms to the municipality's official plan. A rezoning follows the same process as that for the zoning by-law itself, and includes the provision to appeal to the OMB.

Minor Variances

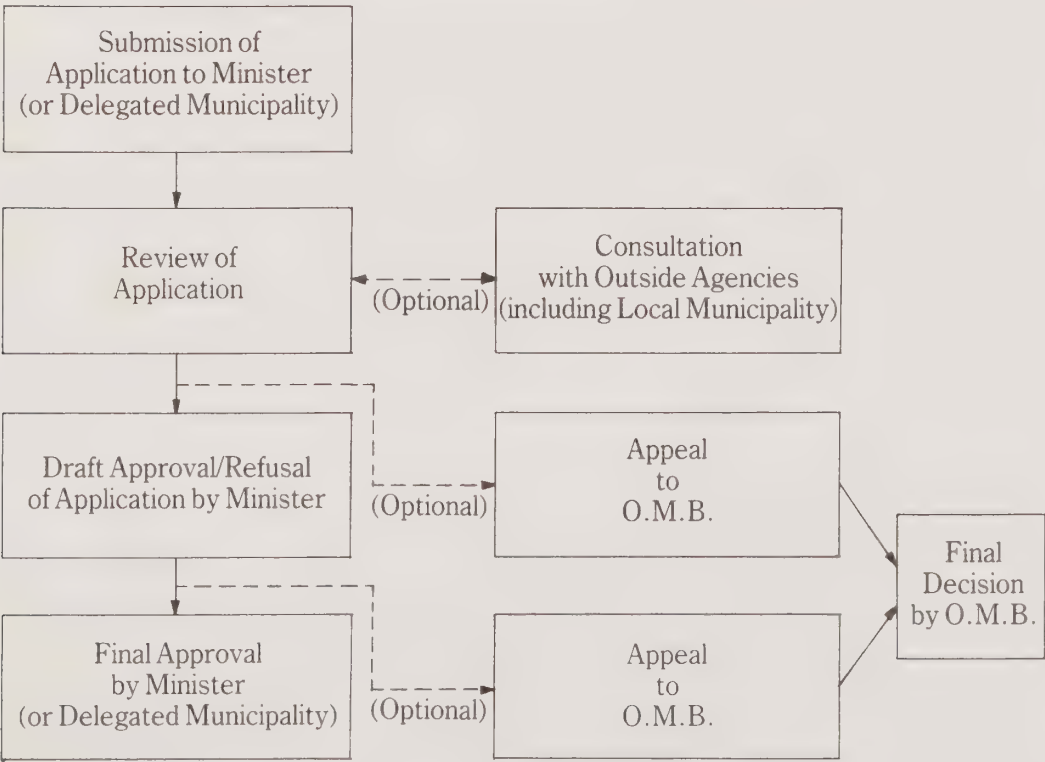
For development proposals that do not conform exactly with the zoning by-law, but are essentially in keeping with the general purpose and intent of the by-law, application can be made for a minor variance. For example, due to the shape of a lot, what the property owner is proposing to do may not conform with minimum side yard setbacks. Granting a minor variance eliminates the need for a formal rezoning application and, unlike a zoning amendment, does not change the existing by-law.

Minor variances are obtained through application to the local committee of adjustment (appointed by council to resolve minor problems in meeting municipal by-law standards), and is followed by a public hearing. Appeals to the OMB must be submitted to the secretary-treasurer of the committee within 30 days of the committee's decision.

Subdivision Control

In Ontario, the subdivision of all land into two or more parcels for the purposes of sale is regulated by the Planning Act. Under the Act, the division of land requires the approval of a plan of subdivision. This approval is given either directly by the Minister of Municipal Affairs or by a municipality that has been delegated this authority. Subdivision control ensures that the land is suitable for the proposed use and that the proposal is in compliance with your municipality's official plan and any relevant provincial policies. More importantly, subdivision approval enables the municipality to control development and thereby ensure that the community does not suffer from indiscriminate development that may cause pressure on community services, facilities and finances.

Subdivision Process



Each subdivision application is reviewed with respect to established local planning policies and regulations. No public notice of the proposed plan of subdivision is required under the Planning Act; however, as a rule of thumb, municipalities generally choose to notify residents or require a sign to be posted on the proposed site. Comments from interested agencies, ministries, local officials and boards are also requested. The Minister, or delegated authority, may either approve in principle (draft approve) or refuse the subdivision proposal. If draft approved, certain conditions (such as road widths, street names and parkland requirements) must be fulfilled by the applicant. Most municipalities require that the developer enter into a subdivision agreement to guarantee that certain services such as sidewalks and roads are provided once the plan is registered.

A plan of subdivision must be surveyed by a professional land surveyor and is registered in the local land registry system once final approval is given. A registered plan of subdivision contains new, separate lots which may be offered for sale, but may not be sold prior to registration. A legal document, the plan of subdivision illustrates precise boundary and lot dimensions of property on which buildings are to be constructed, the location, width and names of streets within the subdivision, and the location of any facilities such as parks and schools.

Appeals of plans of subdivision may be made in three instances;

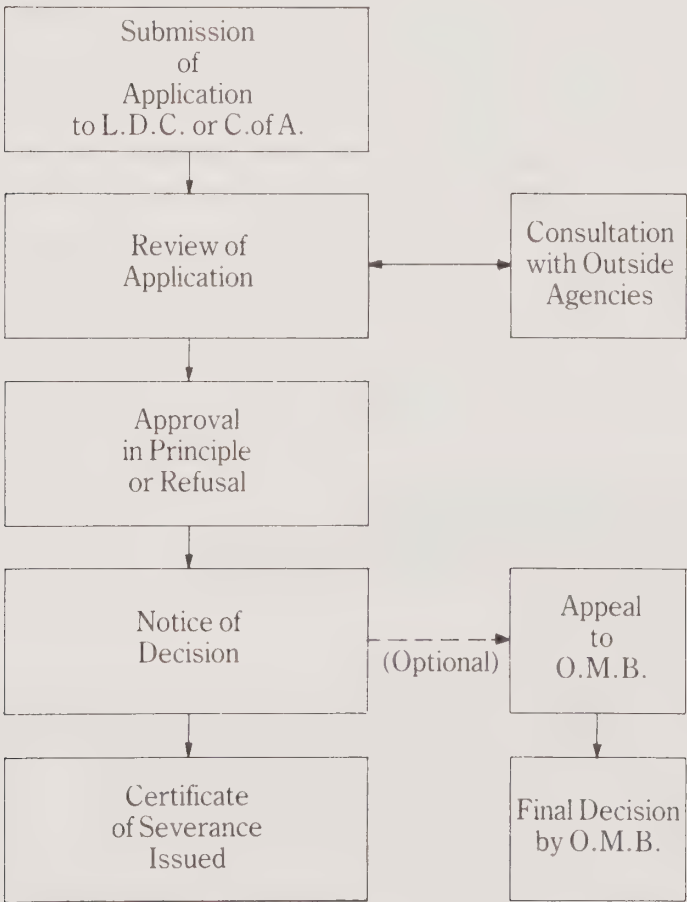
- before a decision is made to draft approve a subdivision application;
- if the application is refused; and
- if the conditions are unsatisfactory to the municipality or the applicant.

As a result of the appeal, the application is referred to the OMB for a final decision.

Land Severances

Should a property owner wish to create only one or two new parcels of land, application may be made for a land severance. This is also termed “consent” because the consent of a severance-granting authority is necessary. This responsibility may be held by a municipal council, a committee of adjustment, a land division committee, a planning board or the Minister of Municipal Affairs. Speak with your municipal clerk to determine which body is responsible for these matters in your municipality. As with subdivision proposals, approval for land severances prevents the negative impacts of haphazard land division.

Land Severance Process



Severance applications are reviewed by the approval body and advance notice of the application must be given to any affected agencies. The application is reviewed by certain municipal and provincial officials and their comments are forwarded to the approval body before a decision is made. Once a decision is reached, notice is sent to the applicant and any interested parties.

A decision on a land severance may be appealed to the OMB, but only if the objector is the applicant or an individual who requested, in writing, a notice of the decision. Appeals must be addressed to the municipal clerk or the secretary-treasurer of the land division committee within 30 days of the decision.

Site Plan Control

Site plan control is another valuable feature of the Planning Act that provides detailed control of the development of a particular site. Under this provision, council may require a site plan agreement with the developer outlining details such as parking areas, road widenings, elevations and grades, landscaping, building plans and services. The agreements can be registered on title and must be complied with by the owner and all subsequent owners.

Land Use Planning in Northern Ontario

What Are the Differences?

Some of the steps involved in land use planning in northern Ontario vary from those employed in the rest of the province. The major differences in procedure are:

- proposals for official plans and official plan amendments are usually recommended by area planning boards for adoption by the municipal council;

- in areas without municipal organization, the responsibility for zoning lies with the Minister of Municipal Affairs through the imposing of a Minister's zoning order;
 - within 30 days of putting on an order, the Minister gives public notice and makes a copy of the order available at the appropriate land registry office;
 - zoning orders define where development can take place, establish controls to prevent indiscriminate development, and set standards for land development such as lot size and parking requirements;
 - zoning orders take precedence over any existing zoning by-laws;
 - amendments are considered by the Minister, or local planning board where delegated, and are evaluated against the area's official plan, with provision for referral to the OMB;
- land severances are approved by the Minister unless delegated to a municipal council or planning board, with the actual application and approval procedures varying depending upon who grants the approval.

These procedures take into account the dissimilarities in the north caused by the different municipal structure, the long distances between communities making public participation in planning issues difficult, and the fact that much of northern Ontario is Crown Land.

Consequently, land use planning in most northern municipalities is the responsibility of several bodies, including planning boards, the Minister of Municipal Affairs and the Ministry of Natural Resources.



Planning Boards

Planning boards co-ordinate overall future growth and land use planning activities in most northern municipalities. More specifically, they are responsible for the preparation of official plans for each planning area, and for providing advice to municipal councils and the Minister of Municipal Affairs relative to local planning matters.

Planning areas can be comprised of various combinations of municipalities and unorganized territory. Members of planning boards representing municipalities are appointed by local councils, while members for the unorganized territories are appointed by the Minister.

Where there is no established municipal structure in place, planning boards assume the planning role of councils in developing land use policies reflective of the interests of the entire planning area. Planning boards can also administer some planning activities on behalf of the Minister of Municipal Affairs, such as granting of land severances and administering zoning orders.

Minister of Municipal Affairs

In northern Ontario, it is the Minister of Municipal Affairs who oversees provincial interests, implements planning controls and establishes planning areas. The Minister's role includes:

- co-ordination of provincial interests through the review and approval of planning applications and decisions;
- acting in place of municipal councils in unorganized areas;
- making final decisions on all new official plan proposals and amendments;
- imposing Minister's zoning orders in unorganized areas;
- approving land severance applications, with the exception of those in the major urban areas or where delegated to a municipality or planning board.

Ministry of Natural Resources

The Ministry of Natural Resources is involved in all activities related to the use of the physical resources of public land, water, fish, forestry, wildlife and minerals in northern Ontario. Prior to developing Crown Land, the Ministry of Natural Resources must consult affected municipal councils and planning boards, and take any existing official plans and policies into account.

The Role of the Public

The public has a prominent role in community planning matters. Planning decisions are basically value judgments made by elected politicians, and these decisions directly affect the community in which we live. Residents cannot escape the consequences of neighbouring development unless they relocate; therefore the public has a genuine interest in these decisions and their effect on the community. Because of this, the planning process is designed to give individuals the opportunity to provide input before decisions are reached and has established appropriate avenues for appeal.

It is important to recognize that if the general public happens to be apathetic concerning a particular planning issue, decisions will likely be influenced by special interests. Civic-spirited individuals are essential to ensuring that planning decisions reflect the broad public concerns and best interests of the entire community.

Financial Considerations

A primary consideration that the municipality must take into account is its ability to support the costs of implementing a development project. Before development occurs, all planning proposals should be analysed in terms of their potential financial impact on the municipality. This analysis includes not only the impact of initial capital expenditures for constructing hard and soft services, but, more importantly, the impact of continued maintenance of these services. It follows that a policy addressing the financial aspects of development is a prudent component of any planning program.

The impact of potential development must be assessed in terms of both the increased demand for municipal services and the additional tax revenue that may be realized. The municipal council has the responsibility for approving development that will not create an unrealistic burden on the community's ratepayers due to the increased servicing demands it will bring. These decisions must also be viewed in light of the effect they will have on the community's need for residential and industrial growth to provide housing and generate employment.



Although considerations for the financial protection of the municipality are essential to responsible community planning, this approach must be reasonable so that the community continues to be attractive to the development it needs. The policy your municipality adopts must reflect a balance between providing for social needs and maintaining financial stability. These differing objectives can be achieved in part through the use of agreements where the capital expenditure for constructing hard services and facilities for a new development is borne by the developer.

Conclusion

Land use planning decisions are made by informed politicians based on technical advice given by professional planning staff and the expressed wishes of the public. Your involvement in community planning as a councillor will place you in a decision-making position regarding issues of public concern that may very often be controversial. Despite this, your participation in the process that determines the physical changes in your community may well be one of the most enduring and gratifying contributions you make as a councillor.

References – Section IV

Ministry of Municipal Affairs. *A Citizen's Guide to Land Use Planning* (pamphlet series). 1985.

Ministry of Municipal Affairs. *An Introduction to Community Planning*. August, 1985.

Ministry of Municipal Affairs. *A Guide to the Planning Act*, 1983.

Stuart, Chapin J. *Urban Land Use Planning*. University of Illinois Press, 1965.

Tindal, C. Richard. *You and Your Local Government*. Ontario Municipal Management Development Board, 1988.

Your municipality may have various planning documents that will provide valuable information such as:

- an official plan
- a zoning by-law
- a subdivision agreement.

v The Constitutional Setting

Introduction

The types of municipal governments in Ontario are numerous and varied. They include 839 municipalities divided into at least nine categories. Municipal government includes townships, villages, towns, cities, counties, separated towns, Metropolitan Toronto, regions, the District Municipality of Muskoka, improvement districts and police villages. In addition, there are well over 2,000 other local governing bodies, most commonly called boards and commissions. More than 70 types of boards and commissions have been identified by a number of studies. The primary difference between municipal councils and other local bodies is that only councils can legislate or make law.

Two-thirds of Ontario's population is contained in its 49 cities and one borough, while 478 townships contain a total of 16% of its population. Townships, villages and towns comprise almost 90% of all municipalities; yet they contain one-third of the population. Areas of the province without municipal organization are referred to as unorganized territories. The Ministry of Northern Development and Mines assists the inhabitants of these areas in establishing local service boards to administer basic community services. The Municipal Directory, published annually by the Ministry of Municipal Affairs, provides a good definition of the types of municipalities. This directory is an invaluable reference tool for all councillors and municipal staff.

The day-to-day activities of a municipal councillor will often necessitate working with local boards and commissions, other municipalities and levels of government, and various municipally-based associations. Because of the importance of these bodies to the smooth functioning of local government, their roles and linkages to municipalities are briefly outlined on the following pages. Also included is a general description of upper and lower tier municipal structures, the municipal services that each level is responsible for, and the differing methods of election to an upper tier municipality.



Municipal Government

Upper and Lower Tier Municipalities

Ontario's municipalities can be classified as either a single or a two tier system of local government. Communities located in the northern part of the province such as cities, towns, townships, villages and improvement districts are referred to as single tier municipalities. The remaining southern Ontario municipalities form a two-tier system. These two-level structures consist of an upper tier county (generally in rural areas) or region (generally in urban areas), and several lower tier municipalities such as cities, towns, townships and villages. The county is the most common and long-standing form of upper tier municipality, with the regional structure resulting from the reform initiatives of the late 1960s and early 1970s.

As an upper tier unit, the county or region has responsibility for the coordination and delivery of certain services for the constituent municipalities within its boundaries. (This is not the case with cities or separated municipalities located within county boundaries as they are not part of the county for municipal purposes.) The two-tier system provides management of some municipal services through county or region-wide delivery. The result is a more efficient allocation of resources and increased cost-effective operations across all of the area municipalities.

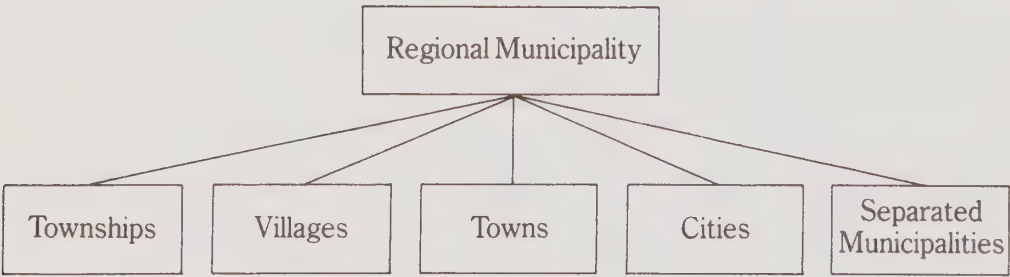
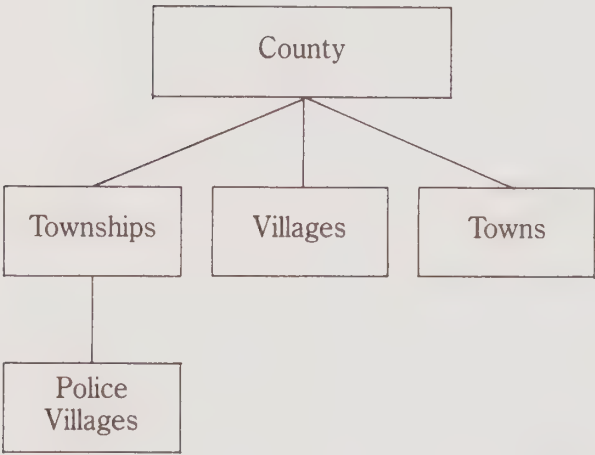
There are a total of thirteen restructured upper tier governments in Ontario which are basically a modified form of the county structure. Of these, ten are regional governments (Durham, Haldimand-Norfolk, Halton, Hamilton-Wentworth, Niagara, Ottawa-Carleton, Peel, Sudbury, Waterloo and York), one is the restructured County of Oxford, one is the District Municipality of Muskoka and, finally, the Municipality of Metropolitan Toronto. Although county and regional governments share very similar characteristics and features, the latter are considered to be the stronger municipal structure. Regional municipalities have significantly greater responsibility for certain municipal functions and the inclusion of cities in the lower tier strengthens the regional unit even further.

Municipal Structures

Single Tier System



Two Tier System



Municipal Functions

As a citizen and a taxpayer, you probably have a relatively clear idea of the types of services your municipality provides. As a councillor, however, you should be fully aware of the scope and operations of your municipality's functions. If your municipality is part of a two-tier structure you also need to be cognizant of the distinction between the servicing responsibilities of the two levels.

In general, a local municipality's functions and operations can be categorized under the following departmental areas:

- administrative and council services
- building services
- engineering and public works
- fire protection
- land use planning
- library services
- parks and recreational services
- police protection
- public transit services
- tax collection and financial management.

It should be noted that these areas of responsibility will vary among municipalities, depending upon the size of the community and that these functions tend to be more specialized in the larger municipalities.

Where there is a two-tier system of local government in place, the responsibilities for some services lie with the upper tier municipality. While the lower tier or area municipalities manage their local servicing needs, regional or county governments handle services that either require regional co-ordination or can be more economically administered on a larger scale.

By design, this structure allows geographical areas with common interests to plan co-operatively over a wide area for such services as:

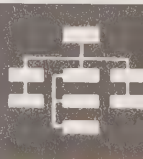
- community health
- social services
- housing
- land use planning
- engineering and public works
- financial management
- police protection
- public transit service.

The responsibility for some of these services is shared by both levels of local government, and garbage collection and disposal provides a good illustration of this. While area municipalities are responsible for collecting their own garbage, it is frequently the upper tier body that is accountable for garbage disposal and the broader issue of waste management. As well, functions such as public transit may be the responsibility of either the lower or the upper tier.

Election to an Upper Tier Municipal Council

Just as functions and responsibilities differ between lower and upper tier municipal governments, so do the methods of election. Your position on town, township, village or city council was determined through direct election, either by ward or at large. If your municipality lies within a county or region, some of your municipality's locally elected officials will serve at the upper tier level as well.

Election to county council is termed indirect because members become county councillors by virtue of their elected position on the lower tier councils. County council is comprised of the reeves and deputy reeves of the villages, towns and townships within its boundaries in approximate proportion to population. The selection of the head of council, the warden, is made annually by and from the members of county council.



The elected representatives of cities and separated municipalities within a county are not part of the county government. Co-ordination between the county and these municipalities is accomplished through reciprocal agreements for matters such as joint planning and servicing areas.

Regional council's membership automatically consists of the heads of council of the constituent area municipalities and additional municipal councillors. Regional councillors are selected in one of four ways: election to regional council only, election to both regional and local council, indirect election by members of local councils, and by virtue of a mayoral position on local council. The head of regional council, the chairperson, is in most cases selected from among its own membership or from an area municipal council and serves for a three-year term. If at the time of appointment the chosen individual holds a seat on a local council, he or she must resign that seat.

Local Special Purpose Bodies

There are a wide variety of special purpose bodies, usually referred to as boards and commissions. Probably the best-known example is the school board. Other familiar bodies at the local level include public utilities commissions, health units, community centre boards, conservation authorities, police commissions, library boards, children's aid societies and land division committees.

Historically, the area of jurisdiction of most boards was confined to one municipality, or even a smaller area within the municipality. Increasingly, however, boards have been established which have jurisdiction over several municipalities or even counties. The conservation authority is a good example of an intermunicipal board. Since it has jurisdiction over one or more complete watersheds, it usually contains a large number of municipalities and extends over parts of two or more counties or regions.

In southern Ontario, health units and boards of education may provide services in all municipalities within a county or region, or in some instances, even two counties.

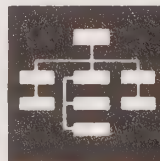
Characteristics of Local Boards Local boards have the following similar characteristics:

- they are public bodies whose membership is elected (in the case of school boards and most public utilities commissions) or appointed, often jointly, by municipal council(s), the Province of Ontario or other special purpose bodies;
- they operate at the local or county or regional level, but outside the municipal structure;
- they have a single function or a relatively limited range of functions (hence the name ‘special purpose’);
- their revenue sources may include the municipal government(s), the provincial government and in some cases user charges.

While alike in several ways, boards and commissions can be distinguished according to their statutory basis, the nature of their responsibilities and the extent of their independence from municipal councils.

Mandatory Boards Most boards are established by authority of a provincial statute and their structure and responsibilities are governed by the terms of that statute. For example, in municipalities that have adopted the Public Parks Act, the general management and control of the parks rests with a Board of Park Management provided for in section 3 of the Act.

Within the category of statutory boards are a number which are also mandatory. The statutes not only provide for their organization and responsibilities, but stipulate that they must exist, or be established under certain conditions. It is these statutory, mandatory boards which are often beyond the control of council. The most notable example is the school board. It has existed as a separate authority since the early 1800s, actually pre-dating the provision for municipalities. It is completely independent of council and has its own elected governing body of trustees. This autonomy is underlined by the financial relationship between the two. Municipalities essentially act as a tax-collecting agent for the school board and exercise no discretion as to the sum of money collected or how it is spent. Other examples of mandatory boards include boards of health in some municipalities and police commissions in municipalities with populations of not less than 15,000.



Optional Boards Non-statutory boards by their very nature are optional. At its own discretion, a municipal council may establish various other boards, such as community centre boards. However, there are a number of statutory boards that are also optional, although their organization and function are dictated by statutes. The best example of this is a Museum Board.

Council-Board Relations The most important feature of boards as they relate to municipal councils is the extent to which they are autonomous of council in their existence and operations. As the preceding examples have made clear, it is almost impossible to generalize about these relationships. Those boards which are purely advisory and those which exist entirely at the discretion of council should not be a source of difficulty. If problems do arise in the council-board relationship, the council has the authority to resolve them, even by abolishing the board if necessary.

On the other hand, there are a number of boards which exercise important responsibilities, claim substantial portions of local revenues, exercise their jurisdiction over large geographic areas, and operate quite independently of council. Boards of education, health units and conservation authorities illustrate this type of board. Given the extent to which boards are utilized in Ontario, it is important that councillors develop a close and effective working relationship with them. In some instances, this may mean exercising more thoroughly the authority of council.

- In those cases where council has the right to approve and/or receive financial information from a board for which it is required to provide money, council can exercise its right to obtain early and complete financial information. (This does not apply to boards of education, for whom municipalities collect taxes.)
- In those cases where council appoints the members of a board, council can exercise with great care its power to appoint those members. These appointments can provide much needed liaison with and direction to the board. Attention should be given to the selection of individuals who can fulfill this role effectively.

Even if the council does not have complete control over finances or personnel, there is still much to be gained from convening joint meetings to improve communications and mutual understanding. It is suggested that joint meetings be held at intervals throughout the year in an effort to develop the closest possible co-operation among the various local agencies in the municipality.

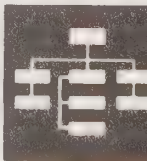
Under sections 208(5), 208(57) and 217 of the Municipal Act, a municipality may appoint a Board of Management to act on behalf of council for the maintenance and beautification of improvement areas, for special undertakings and for the joint management of works and services between one or more municipalities. It should be noted that when a Board of Management is established by a municipality, responsibility for financial and other operations of the Board rests with the municipality or municipalities involved. The Board cannot be financially independent from the municipality and must use municipal accounts and reserves.

Due to the number and variety of special purpose bodies, it is recommended that councillors become familiar with the relationship and responsibilities of all local boards operating within or affecting the municipality.

Municipal Boundary Changes

In certain instances, a problem confronting a municipality cannot be resolved within the historical boundaries set for that municipality. In such situations, a municipality may perceive the need to change its jurisdictional boundaries. Most municipal boundaries were set long ago – in some cases not even for governmental purposes – and they often bear little relation to the population patterns and interactions of today.

When the need for a boundary change between municipalities is identified, the process for resolving it comes under the Municipal Boundary Negotiations Act, 1981.



The main steps in the process as set out in the Act are as follows:

- a municipality may, by by-law, apply to the Minister of Municipal Affairs to initiate procedures under the Act;
- the Minister may determine and inquire into the issues, and determine party municipalities (those with a substantial interest in the matter as determined by the Minister) and report to the affected municipalities;
- if the report discloses that agreement has been reached between the party municipalities, the Government of Ontario may implement the agreement by order-in-council or, in certain circumstances, through legislation;
- if agreement is not reached, the Minister may direct the party municipalities to appoint members to a negotiating committee. A chief negotiator is appointed by the Minister to chair the committee and to report its results to the Minister and party municipalities;
- after receiving the report from the negotiating committee, and allowing time for public meetings and municipal council consideration, the Minister has several options. If the councils ratify the agreement, then the Minister can recommend implementation to Cabinet. If they do not ratify the agreement, then the Minister may refer issues back for further negotiations, or refer issues to an Issues Review Panel for advice, or to the Ontario Municipal Board for a hearing and recommendations, or take other appropriate action.
- in situations where an organized municipality in northern Ontario wishes to annex land from an unorganized territory, it applies directly to the OMB for a hearing.

Municipal Associations

In Ontario, there have been mixed experiences with municipal-provincial consultation. One complication had been the number of separate municipal associations and the differences of opinion on many local issues. Often it has been difficult to reconcile the views and concerns of the large urban municipalities which comprise the bulk of Ontario's population and those of the small rural municipalities which account for the majority of all municipal units.

To strengthen the inter-municipal communication and to best deal with the issues and concerns of government throughout Ontario, the Association of Municipalities of Ontario (AMO) was established in August 1981 through the amalgamation of four municipal organizations. AMO is a non-partisan organization that promotes the value and status of the municipal government as a vital and essential component of the intergovernmental framework of Ontario and Canada. It acts as a municipal government collective and through a co-ordinated and co-operative effort is organized to provide a strong voice for the municipal majority.

Of the 839 municipalities in Ontario, over 600 are members of AMO. Eighty municipally elected and appointed officials comprise the governing body. Due to its diversity, this body brings to bear a broad spectrum of municipal government interests.

AMO has strong links with other municipal associations which not only form part of its structure, but play a vital role in forming the board of directors and influence policy and program development. These include:

Association Sections

- County and Regional Section
- Large Urban Section
- Northern Ontario Section - consisting of members of the executive committees of:
 - The Federation of Northern Ontario Municipalities (FONOM)
 - The Northwestern Ontario Municipal Association (NOMA)
- Rural Section
- Small Urban Section.



Association Affiliates

- Association of Municipal Clerks and Treasurers of Ontario (AMCTO)
- Association of Municipal Tax Collectors of Ontario
- Municipal Engineers Association
- Ontario Municipal Administrators' Association
- Ontario Municipal Personnel Association
- Ontario Municipal Social Services Association
- Society of Directors of Municipal Recreation of Ontario.

The *Municipal Directory* contains the contact name and telephone number for most municipal associations should you wish further information.

Government of Ontario

Ministry of Municipal Affairs

Originally established as the Department of Municipal Affairs in 1935, this Ministry has undergone a number of reorganizational and name changes. The Ministry of Municipal Affairs currently has two divisions, the Municipal Affairs Division and the Community Planning Division.

The Municipal Affairs Division is responsible for issues related to municipal finance, local government organization, provincial municipal liaison and municipal support. In addition, the Ministry is responsible for policy and program functions, structure, procedures and the legislative authority of municipalities. These responsibilities are managed through the following branches:

- Local Government Organization Branch
- Municipal Finance Branch
- Provincial-Municipal Affairs Secretariat
- Subsidies Branch
- Municipal Management Practices Branch
- Municipal Boundaries Branch
- Municipal Education and Training Secretariat
- Municipal Information and Technology Branch
- Field Services Branch.

The Field Services Branch operates a network of ten offices throughout Ontario to provide advice to municipalities. Field offices are located in Thunder Bay, Sudbury, North Bay, Ottawa, Kingston, Oshawa, Orillia, Cambridge, Guelph and London, with head office staff in Toronto.

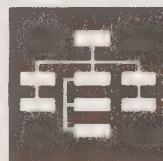
Staff members of the field offices have the first-line responsibility to assist municipalities in complying with recognized municipal practices and maintaining good management and financial stability. When necessary, the field office staff provide on-site consultation.

The Community Planning Division of the Ministry encourages effective land use planning to help communities develop within sound planning frameworks consistent with provincial policies. Advice and approval of such documents as official plans and, in some areas of the province, plans of subdivision fall within this division's jurisdiction. The branches which manage this function include:

- Local Planning Policy Branch
- Plans Administration Branches (Central and Southwest, North and East)
- Community Renewal Branch
- Research and Special Projects Branch
- Community Planning Advisory Branch.

The Community Planning Advisory Branch has five field offices across the province. Field offices are located in Sudbury, Thunder Bay, Ottawa, London and Willowdale. Field office staff provide information and education, ongoing planning advice, preliminary reviews of local planning documents and advice on tentative development proposals, financial assistance, technical assistance for planning studies and for selection of planning consultants, and assistance in establishing or altering planning areas.

In total, there are fifteen ministries that deal with municipalities in Ontario, a large number of which have field offices. For information on all ministries and their branches, consult the *Kwik Index* and the *Government of Ontario Telephone Directory*.



References – Section V

Ministry of Government Services, annual publications:

- *KWIK Index*
- *Government of Ontario Telephone Directory*
- *Ministerial Responsibility for Acts*

Ministry of Municipal Affairs, Administrative Publications:

- *Municipal Affairs Reports*

Municipal Directory, published annually.

This directory provides a glossary; an alphabetic listing of municipalities by region or county including telephone number, address, population, head of council and senior staff; statistical summaries on population and household by upper and lower tier municipalities; and lists of members of the Legislative Assembly, provincial ministries and various municipal boards and associations.

Tindal, C.R. *You and Your Local Government*. Toronto: Ontario Municipal Management Development Board, 1982.

Tindal, C.R. and S.N. Tindal. *Local Government in Canada* (2nd edition). Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1984.

Conclusion

This manual has attempted very briefly to provide the municipal councillor with an overview of the many duties and challenges he or she can expect to face. Of course, the manual is no substitute for on-the-job-training, but you may wish to keep it handy for use as a quick source of information. For more detailed information on any aspect of your duties, you can consult the reference sources listed at the end of each section, or call the nearest Ministry of Municipal Affairs Field Office. (A list of addresses and telephone numbers is provided in Appendix C.)

Best regards for an enjoyable and rewarding term in municipal office.

Administrative Publications

Records-Retention By-laws	\$ 1.00
By-law Enforcement – An Administrative View	\$ 1.00
The Municipal Conflict of Interest Act, 1983	\$ 1.00
Keeping the Public Informed	\$ 1.00
Affirmative Action	\$ 1.00
Municipal Tendering – Common Practices	\$ 1.00
The Municipal Tax Sales Act	\$ 1.00
*By-Law Indexing	\$ 1.00
*Small Business Incubators	\$ 1.00
*Pay Equity Act	\$ 2.50
*Legislative Amendments to the Municipal Enumeration Process	\$ 2.50
**Welcome to Local Government	\$ 2.50
Joint Services—Five Case Studies, April, 1983	\$ 5.00
*When and How to Use Consultants, August, 1986	\$10.00
*Avoiding Wrongful Dismissal, February, 1988	\$10.00
*Employment Equity, 1988	\$ 7.00
*Candidates Guide	N/C

Financial Publications

Cash Management in Municipalities	\$ 1.00
Bank Reconciliation Procedures for Municipalities	\$ 1.00
Municipal Investments	\$ 1.00
Zero-Base Budgeting	\$ 1.00
Reserves, Reserve Funds, Allowances and Other Special Funds ..	\$ 1.00
Property Taxation—Billing and Collection	\$ 1.00
Calendarized Budgets	\$ 1.00
Fixed Asset Record Keeping	\$ 1.00
Financial Disclosure to the Public—A Code for Municipalities in Ontario	\$ 2.00
Municipal Financial Reporting Handbook	\$15.00
Basic Accounting Package “BACPAC”	\$15.00
*#1. The Municipal Audit: Communications/Responsibilities, November, 1986	\$10.00
*#2. The Municipal Audit: Other Responsibilities, February, 1988	\$10.00
*Understanding Your Financial Statements, June, 1987	\$10.00

* Also available in French

** Also available in French, Chinese, Hindi, Italian, Polish, Portuguese, Spanish

Prices subject to change without notice.

Additional copies of this and other Ontario Government publications are available from:

The Ontario Government Bookstore, 880 Bay St., Toronto for personal shopping. Out-of-town customers write to Publications Services Section, 5th Floor, 880 Bay St., Toronto M7A 1N8. Telephone (416) 965-6015 Toll free long distance 1-800-268-7540, in area code 807 dial 0-Zenith 67200. Hearing impaired call: (416) 965-5130 or toll-free 1-800-268-7095. Master-card and Visa accepted. Cheques and money orders payable to the Treasurer of Ontario. Prepayment required.

APPENDIX B

Municipal Associations in Ontario

Association of Municipalities of Ontario

County and Regional Section
Large Urban Section
Northern Ontario Section
Rural Section
Small Urban Section

Suite 805, 100 University Avenue
Toronto, Ontario
M5J 1V6
Executive Director:
M. Dunbar
(416) 593-1441

(Northern Ontario Section):

Federation of Northern Ontario Municipalities

c/o Clerk, Town of Kirkland Lake,
Box 757, 3 Kirkland Street West
Kirkland Lake, Ontario
P2N 3K3
Secretary-Treasurer:
B. Bennetts
(705) 567-9361

Northwestern Ontario Municipal Association

c/o 2024 Rankin Street
Thunder Bay, Ontario
P7E 5Z7
Secretary-Treasurer:
J.A. MacDonald
(807) 623-0140

Other Associations

District of Algoma Municipal Association

P.O. Box 228
Echo Bay, Ontario
P0S 1C0
Secretary-Treasurer:
B. Alton
(705) 248-2441

District of Parry Sound Municipal Association

P.O. Box 70
Emsdale, Ontario
P0A 1J0
Secretary:
D. Maki
(705) 636-5941

**Kenora District
Municipal Association**

P.O. Box 139
Keewatin, Ontario
P0X 1C0
Secretary-Treasurer:
W. Spencer
(807) 547-2881

**Timiskaming Municipal
Association**

P.O. Box 280
Earlton, Ontario
P0J 1E0
Secretary:
D. Houston
(705) 563-2918

**Northeastern Ontario
Municipal Association**

P.O. Box 230
Iroquois Falls, Ontario
P0K 1G0
Secretary-Treasurer:
J.J. Buchan
(705) 232-5700

**Municipal Union of the
District of Rainy River**

R.R. #1, Hwy. 611 South
Fort Frances, Ontario
P9A 3M2
Secretary-Treasurer:
B. Kempf
(807) 274-6026

**West Nipissing
Municipal Association**

Township of Springer
Hwy. 17 East
P.O. Box 1390
Sturgeon Falls, Ontario
P0H 2G0
Secretary:
N. Roberge
(705) 753-0570

**Manitoulin Municipal
Association**

c/o Township of Howland
Sheguiandah, Ontario
P0P 1W0
Secretary-Treasurer:
B. Heise
(705) 368-2009

**Thunder Bay District
Municipal League**

c/o Township of Oliver
Murillo, Ontario
P0T 2G0
Secretary-Treasurer:
J.C. Ross
(807)935-2613

APPENDIX C

Ministry of Municipal Affairs – Field Offices

Toronto

13th Floor
777 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 2E5
(416) 585-7251

Cambridge

150 Main Street
Cambridge, Ontario
N1R 6P9
(519) 622-1500

Guelph

147 Wyndham Street North
4th Floor
Guelph, Ontario
N1H 4E9
(519) 836-2531

Kingston

1055 Princess Street
Kingston, Ontario
K7L 5T3
(613) 545-4310

London

495 Richmond Street
London, Ontario
N6A 5A9
(519) 438-7255

Thunder Bay

435 James Street South
P.O. Box 5000
Thunder Bay, Ontario
P7C 5G6
(807) 475-1621

North Bay

126 Lakeshore Drive
North Bay, Ontario
P1A 2A8
(705) 476-4300

Orillia

15B Matchedash Street North
Orillia, Ontario
L3V 4T4
(705) 325-6144

Oshawa

74 Simcoe Street South
Oshawa, Ontario
L1H 4G6
(416) 571-1515

Ottawa

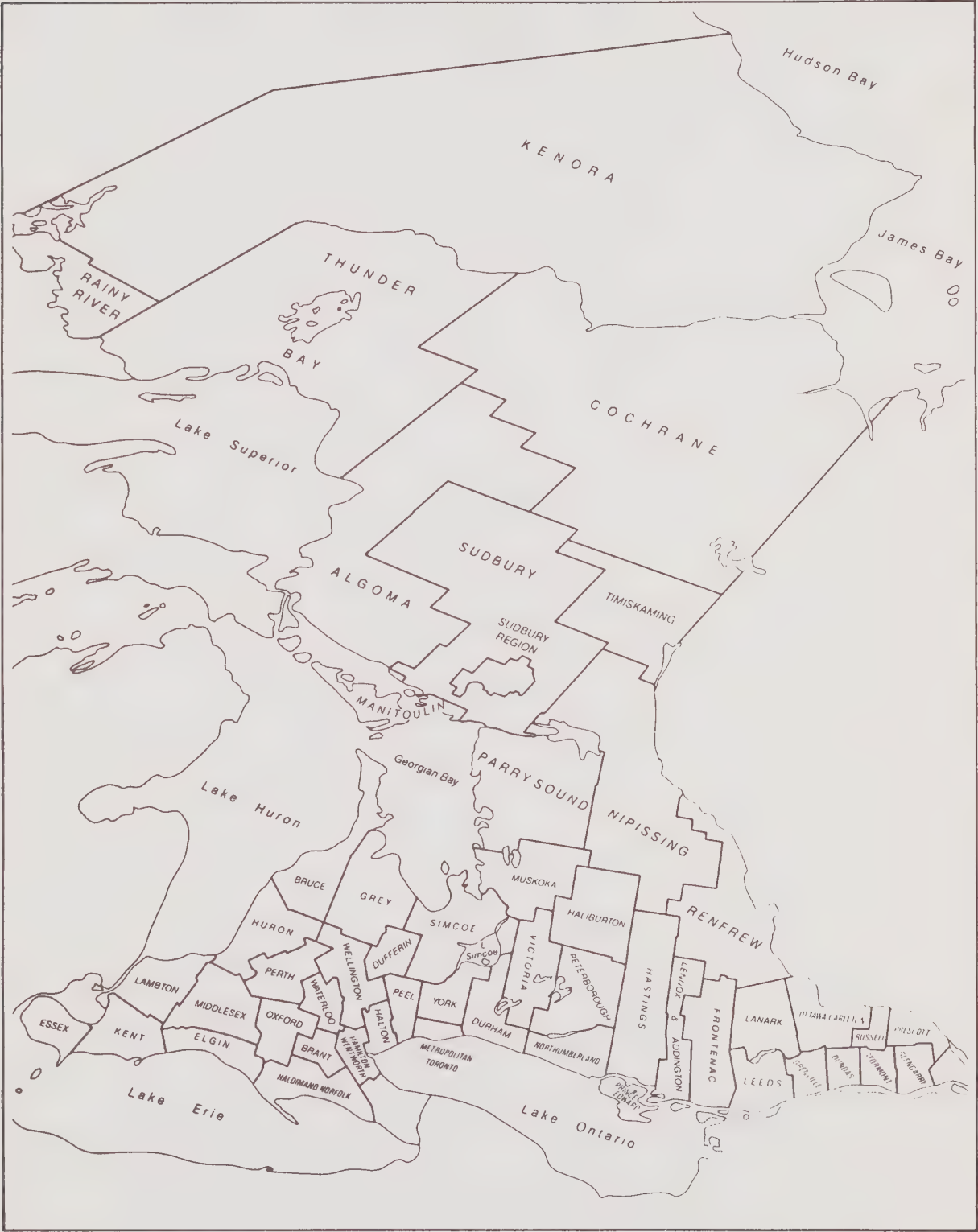
244 Rideau Street
Ottawa, Ontario
K1N 5Y3
(613) 566-3711

Sudbury

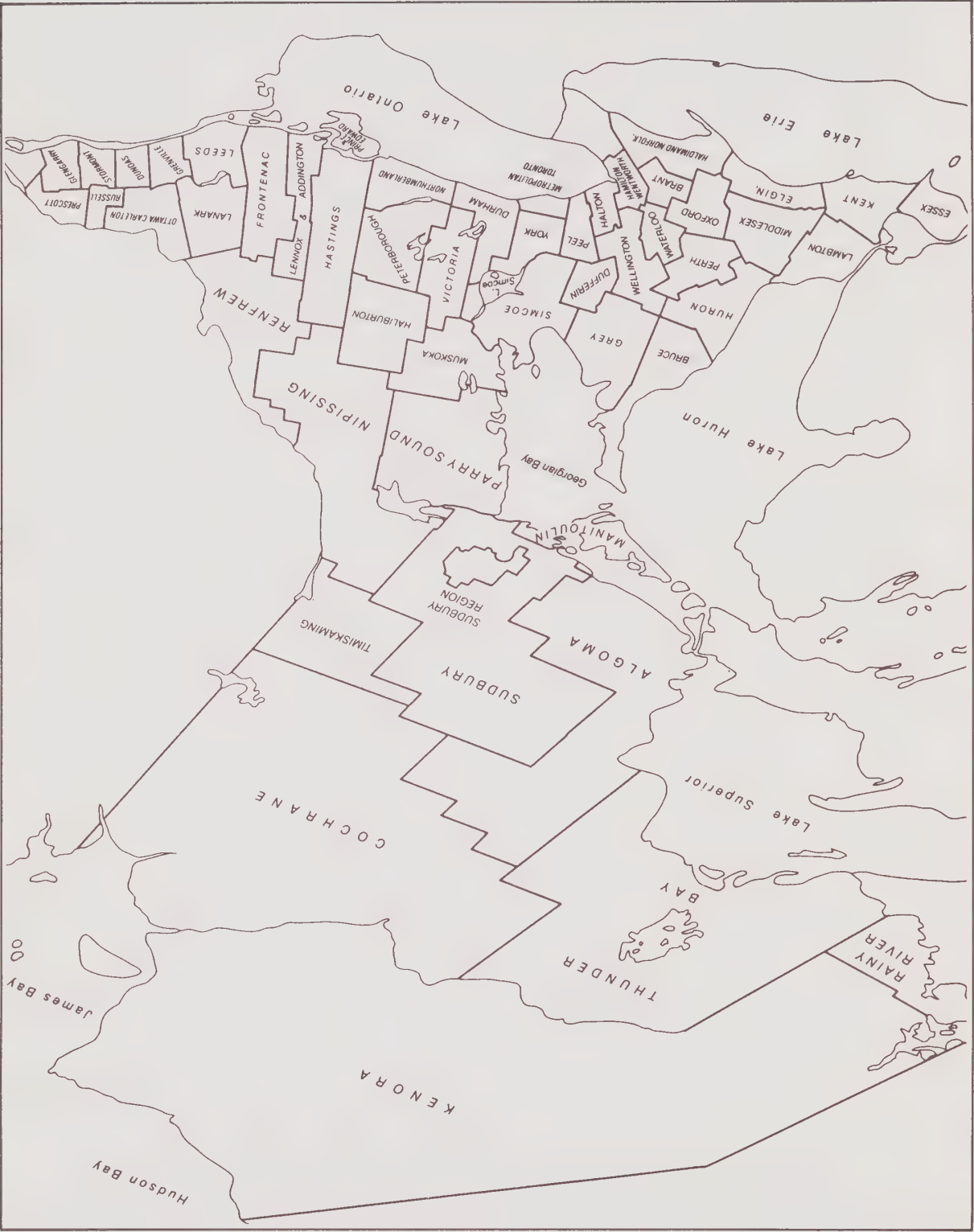
430 Notre Dame Avenue
2nd Floor
Sudbury, Ontario
P3E 5K7
(705) 675-4343

APPENDIX D

*The Province of Ontario in Counties,
Districts, Regional and District
Municipalities*



ANNEXE D Comtés, districts, municipalités régionales et municipalités de district de la Province de l'Ontario



ANNEXE C
*Ministère des Affaires municipales –
bureaux régionaux*

Toronto
13^e étage
777, rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 2E5
(416) 585-7251

Cambridge
150, rue Main
Cambridge (Ontario)
N1R 6P9
(519) 622-1500

Guelph
147, rue Wyncham nord
4^e étage
Guelph (Ontario)
N1H 4E9
(519) 836-2531

Kingston
1055, rue Princess
Kingston (Ontario)
K7L 5T3
(613) 545-4310

London
495, rue Richmond
London (Ontario)
N6A 5A9
(519) 438-7255

Thunder Bay
435, rue James sud
C. P. 5000
Thunder Bay (Ontario)
P7C 5G6
(807) 475-1621

Sudbury (Ontario)
P3E 5K7
(705) 675-4343

Ottawa
244, rue Rideau
Ottawa (Ontario)
K1N 5Y3
(613) 566-3711

Oshawa
74, rue Simcoe sud
Oshawa (Ontario)
L1H 4G6
(416) 571-1515

Orillia
15B, rue Matchedash nord
Orillia (Ontario)
L3V 4T4
(705) 325-6144

North Bay
126, promenade Lakeshore
North Bay (Ontario)
P1A 2A8
(705) 476-4300

**Manitoulin Municipal
Association**

a/s Canton de Howland
Sheguiandah (Ontario)
POF 1W0
Secrétaire-trésorier :
B. Heise
(705) 368-2009

**Thunder Bay District
Municipal League**

a/s Canton de Oliver
Murillo (Ontario)
POT 2G0
Secrétaire-trésorier :
J.C. Ross
(807) 935-2613

**Kenora District
Municipal Association**

C.P. 139
Keewatin (Ontario)
P0X 1C0
Secrétaire-trésorier :
W. Spencer
(807) 547-2881

**Timiskaming Municipal
Association**

C.P. 280
Earlton (Ontario)
P0J 1E0
Secrétaire :
D. Houston
(705) 563-2918

**Northeastern Ontario
Municipal Association**

C.P. 230
Iroquois Falls (Ontario)
P0K 1G0
Secrétaire-trésorier :
J.J. Buchan
(705) 232-5700

**Municipal Union of the
District of Rainy River**

R.R. N° 1, Toute 611 sud
Fort Frances (Ontario)
P9A 3M2
Secrétaire-trésorier :
B. Kempf
(807) 274-6026

**West Nipissing
Municipal Association**

Canton de Springer
Route 17 est
C.P. 1390
Sturgeon Falls (Ontario)
P0H 2G0
Secrétaire :
N. Roberge
(705) 753-0570

ANNEXE B
Associations municipales de l'Ontario

Association des municipalités de l'Ontario
Section des comtés et des régions
Section des grandes villes
Section du Nord de l'Ontario
Section rurale
Section des petites villes

(Section du Nord de l'Ontario) :

Federation of Northern Ontario Municipalities

a/s Secrétaire de la ville de
Kirkland Lake, C. P. 757
3, rue Kirkland ouest
Kirkland Lake (Ontario)
P2N 3K3
Secrétaire-trésorier :
B. Bennetts
(705) 567-9361

**Northwestern Ontario
Municipal Association**

a/s 2024, rue Rankin
Thunder Bay (Ontario)
P7E 5Z7
Secrétaire-trésorier :
J. A. MacDonald
(807) 623-0140

Autres associations

**District of Algoma
Municipal Association**

C. P. 228
Echo Bay (Ontario)
P0S 1C0
Secrétaire-trésorier :
B. Alton
(705) 248-2441

**District of Parry Sound
Municipal Association**

C. P. 70
Emsdale (Ontario)
P0A 1J0
Secrétaire :
D. Maki
(705) 636-5941

Les prix sont susceptibles de changement sans préavis.

On peut se procurer des exemplaires du présent document ainsi que d'autres publications du gouvernement à :

Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire au Service des publications, 5^e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8 (téléphone :

(416) 965-6015 ou 1-800-268-7540 sans frais d'interruption). Les personnes dont l'indicateur régional est le 807 doivent composer le 0-Zénith 67200. Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130 ou, sans frais, le 1-800-268-7095. Les cartes de crédit MasterCard et Visa sont acceptées. Faire le chèque ou le mandat à l'ordre du trésorier de l'Ontario. Paiement exigé d'avance.

ANNEXE A *Publications des Affaires municipales* *Liste des publications disponibles*

Records-Retention By-laws	1,00 \$
By-law Enforcement – An Administrative View	1,00 \$
The Municipal Conflict of Interest Act, 1983	1,00 \$
Keeping the Public Informed	1,00 \$
Affirmative Action	1,00 \$
Municipal Tendering – Common Practices	1,00 \$
The Municipal Tax Sales Act	1,00 \$
*Comment répertorier les règlements municipaux	1,00 \$
*Épinières de petites entreprises	1,00 \$
*Loi sur l'équité salariale	2,50 \$
*Modifications apportées à la législation concernant le processus de recensement municipal	2,50 \$
*Nous vous présentons l'administration locale en Ontario	2,50 \$
Joint Services – Five Case Studies, avril 1983	5,00 \$
*Le recours aux experts – conseils, Quand? Pourquoi?, août 1986	10,00 \$
*Pour éviter les renvois injustifiés, février 1988	10,00 \$
*L'équité d'emploi	7,00 \$
*Guide pour les candidats	Gratuit

Opérations financières :

Cash Management in Municipalities	1,00 \$
Bank Reconciliation Procedures for Municipalities	1,00 \$
*Placements des municipalités	1,00 \$
Zero-Base Budgeting	1,00 \$
Reserves, Reserve Funds, Allowances and Other Special Funds	1,00 \$
Property Taxation – Billing and Collection	1,00 \$
Calendarized Budgets	1,00 \$
Fixed Asset Record Keeping	1,00 \$
Financial Disclosure to the Public – A Code for Municipalities in Ontario	2,00 \$
Municipal Financial Reporting Handbook	15,00 \$
Basic Accounting Package “BACPAC”	15,00 \$
*No 1. La vérification des comptes municipaux : responsabilité et communication, novembre 1986	10,00 \$
*No 2. La vérification des comptes municipaux : autres responsabilités, février 1988	10,00 \$
*Comprendre vos états financiers, juin 1987	10,00 \$

* Existe aussi en anglais

** Existe aussi en anglais, en chinois, en hindi, en italien, en polonais, en portugais

et en espagnol

Conclusion

Ce guide a tenté, très brièvement, de donner aux conseillers municipaux une vue d'ensemble des nombreuses tâches et des défis qu'ils peuvent s'attendre à affronter. Bien entendu, le guide ne remplace pas la formation sur le tas, mais vous voudrez peut-être le conserver à votre portée pour y trouver rapidement les renseignements nécessaires. Pour de plus amples renseignements sur tous les aspects de vos fonctions, vous pouvez consulter les sources de référence indiquées à la fin de chaque section ou appeler le bureau régional du ministère des Affaires municipales le plus proche de chez vous. (L'annexe C renferme une liste d'adresses et de numéros de téléphone.)

Je souhaite que votre mandat soit des plus agréables et des plus enrichissants.

Références – Section V

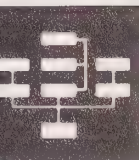
- Ministère des Services gouvernementaux, publications annuelles :
- *Services offerts au public*
 - *Government of Ontario Telephone Directory*
 - *Ministerial Responsibility for Acts*
- Ministère des Affaires municipales, publications administratives :
- *Municipal Affairs Reports*

Répertoire des municipalités, publication annuelle.

Cet annuaire contient un glossaire, une liste alphabétique des municipalités par région, comté et district, donnant le numéro de téléphone, l'adresse, la population, le président du conseil municipal et le personnel principal; les résumés statistiques relatifs à la population et aux ménages par municipalité de palier supérieur et inférieur; les listes des membres de l'Assemblée législative, des ministères provinciaux et d'associations et conseils municipaux.

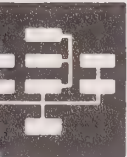
Tindal, C.R. *You and Your Local Government*. Toronto, Ontario Municipal Management Development Board, 1982.

Tindal, C.R. et S.N. Tindal. *Local Government in Canada* (2^e édition). Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1984.



La Direction des services consultatifs sur la planification communautaire a cinq bureaux régionaux dans la province, situés à Sudbury, Thunder Bay, Ottawa, London et Willowdale. Le personnel de ces bureaux informe et éduque, donne des conseils de planification courante, procède à un examen préliminaire de documents de planification locale et donne des conseils sur les propositions d'aménagement éventuel, fournit une aide sur le plan financier, une aide technique pour les études de planification et le choix de conseillers en urbanisme, et aide également à constituer ou à modifier des aires d'aménagement.

Au total, 15 ministères traitent avec les municipalités de l'Ontario, et un grand nombre de ces ministères ont des bureaux régionaux. Pour un complément d'information sur les ministères et leurs directions, prière de consulter le répertoire intitulé *Services offerts au public* et le *Government of Ontario Telephone Directory*.



- Direction des subsides
 - Direction des pratiques de gestion municipale
 - Direction des limites municipales
 - Secrétariat de formation et d'enseignement des affaires municipales
 - Direction de la technologie et des renseignements municipaux
 - Direction des services régionaux
- La Direction des services régionaux dirige un réseau de dix bureaux disséminés dans l'Ontario en vue de conseiller les municipalités. Les bureaux régionaux sont situés à Thunder Bay, Sudbury, North Bay, Ottawa, Kingston, Oshawa, Orillia, Cambridge, Guelph et London. Le bureau principal est à Toronto.
- Les membres du personnel des bureaux régionaux sont les premiers chargés d'aider les municipalités à se conformer aux pratiques municipales reconnues et à maintenir une bonne gestion et la stabilité financière. Au besoin, le personnel du bureau régional donne une consultation sur place.
- La Division de la planification communautaire du ministère encourage l'efficacité dans la planification de l'utilisation du sol pour aider les collectivités à suivre les politiques provinciales. Les conseils et l'approbation de documents comme les plans officiels et, dans certaines régions de la province, les plans de lotissement, relèvent de la compétence de cette division. Celle-ci comprend les directions suivantes :
- Direction des politiques de planification locale
 - Direction de l'administration des plans (Centre et Sud-ouest, Nord et Est)
 - Direction de la rénovation communautaire
 - Direction de la recherche et des projets spéciaux
 - Direction des services consultatifs sur la planification communautaire

Filiales

- Association des secrétaires et trésoriers municipaux de l’Ontario (AMCTO)

- Association des percepteurs municipaux de l’Ontario
- Association des ingénieurs municipaux

- Association des administrateurs municipaux de l’Ontario

- Association du personnel municipal de l’Ontario

- Association des services sociaux municipaux de l’Ontario

- Société des directeurs de centres municipaux de loisirs de l’Ontario

Si vous désirez un complément d’information, le *Répertoire des municipalités* renferme les noms et numéros de téléphone à contacter pour la plupart des associations municipales.

Gouvernement de l’Ontario

Ministère des Affaires municipales

Ce ministère, constitué en 1935, a subi un certain nombre de changements de nom et d’organisation. Il comporte actuellement deux divisions, celle des affaires municipales et celle de la planification communautaire.

La Division des affaires municipales est chargée des questions ayant trait aux finances municipales, à l’organisation des administrations locales, à la liaison entre la province et les municipalités, à l’appui aux municipalités. Le ministère est en outre chargé de la politique et des programmes, de la structure, des procédures et de l’autorité législative des municipalités. Ces responsabilités sont assumées par l’intermédiaire des directions suivantes :

- Direction de l’organisation des administrations municipales
- Direction des finances municipales
- Secrétariat des affaires provinciales-municipales

Associations municipales

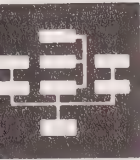
En Ontario, les consultations municipales-provinciales n'ont pas toujours donné des résultats heureux. Le nombre d'associations municipales distinctes et les différences d'opinion sur bien des questions locales ont été un facteur de complication. Il a souvent été difficile de réconcilier les points de vue et les intérêts des grandes municipalités urbaines qui réunissent le gros de la population ontarienne et ceux des petites municipalités rurales qui représentent le plus grand nombre de municipalités.

Pour renforcer les communications entre municipalités et pour traiter au mieux des questions et intérêts de l'administration municipale dans l'ensemble de l'Ontario, l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) a été créée en août 1981 par suite de la fusion de quatre organismes municipaux. L'AMO est un organisme non partisan qui défend la valeur et le statut de l'administration municipale considérée comme composante vitale et essentielle du cadre intergouvernemental de l'Ontario et du Canada. L'Association agit au nom de l'ensemble des administrations municipales et, grâce à un effort de coordination et de coopération, est organisée pour être le porte-parole énergique de la plupart des municipalités.

Sur les 839 municipalités que compte l'Ontario, plus de 600 sont membres de l'AMO. Son bureau de direction compte 80 délégués élus par les municipalités et nommés. En raison de sa diversité, cet organisme représente un large spectre d'intérêts des administrations municipales. L'AMO est étroitement liée à d'autres associations municipales qui non seulement font partie de sa structure, mais encore jouent un rôle vital dans la formation de son conseil d'administration et influent sur l'élaboration des politiques et des programmes. Les voici :

Sections

- Section des comtés et régions
- Section des grandes villes
- Section du Nord de l'Ontario – elle comprend les comités exécutifs de :
 - La fédération des municipalités du Nord de l'Ontario (FONOM)
 - L'association municipale du Nord-Ouest de l'Ontario (NOMA)
- Section rurale
- Section des petites villes



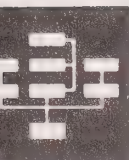
Quand on perçoit le besoin de modifier les limites des municipalités, on doit faire appel aux dispositions de la *Loi de 1981 sur les négociations de limites municipales* pour y arriver.

Les principales étapes du processus énoncées dans la loi sont les suivantes :

- La municipalité peut, par voie de règlement, demander au ministre des Affaires municipales d'entreprendre les démarches dans le cadre de la loi.
- Le ministre peut déterminer les questions et s'informer à leur sujet, il peut déterminer les municipalités en cause (celles qui de l'avis du ministre ont un intérêt appréciable dans la question) et leur rendre des comptes.
- Si le rapport révèle que les municipalités en cause sont parvenues à une entente, le gouvernement de l'Ontario peut entériner l'entente par un décret ou, dans certains cas, par une loi.

- Si les municipalités en cause ne sont pas parvenues à une entente, le ministre peut leur enjoindre de nommer les membres d'un comité de négociation. Le ministre choisit un négociateur en chef pour présider le comité et de lui rendre compte de ses résultats ainsi qu'aux municipalités en cause.

- Une fois qu'il a reçu le compte rendu du comité de négociation et laissé le temps nécessaire aux conseils municipaux pour examiner et organiser des réunions publiques, le ministre a plusieurs options. Si les conseils ratifient l'entente, il peut en recommander l'application au Conseil des ministres. Sinon, il peut ordonner une nouvelle ronde de négociations ou renvoyer les questions devant un jury de révision des questions en sollicitant ses conseils, ou à la Commission des affaires municipales de l'Ontario en vue d'une audience et de recommandations, ou encore prendre toute autre mesure appropriée.
- Dans les cas où une municipalité structurée du Nord de l'Ontario désire annexer une partie d'un territoire non érigé en municipalité, elle doit s'adresser directement à la Commission des affaires municipales de l'Ontario pour demander une audience.



Modifications des limites municipales

Dans certains cas, le problème avec lequel la municipalité est aux prises ne peut être résolu dans les limites historiques de son territoire. La municipalité peut alors sentir le besoin de modifier ces limites. La plupart des limites municipales ont été fixées il y a longtemps, dans certains cas même pas à des fins d'administration, et ont souvent peu de rapport avec le mode de peuplement et les interactions d'aujourd'hui.

En raison du nombre et de la diversité des organismes à but particulier il est recommandable que les conseillers apprennent à connaître les responsabilités de tous les conseils locaux dont les activités se situent dans le cadre de la municipalité ou l'influencent ainsi que les relations qui existent entre ces conseils.

En vertu des articles 208(5), 208(57) et 217 de la *Loi sur les municipalités*, une municipalité peut établir un conseil de gestion qui pourra agir au nom du conseil pour entretenir et enjoliver des secteurs d'aménagement, entreprendre des projets spéciaux et participer à la gestion conjointe de travaux et de services destinés à plus d'une municipalité. Il y a lieu de signaler que lorsqu'une ou plusieurs municipalités créent un conseil de gestion, la responsabilité des activités financières et autres du conseil incombe à la ou aux municipalités en cause. Le conseil de gestion ne peut être financièrement indépendant de la municipalité, il doit au contraire recourir aux comptes et réserves de la municipalité.

Même si le conseil municipal n'exerce pas un pouvoir absolu sur les fin-
 nances ou le personnel, il y a toujours beaucoup à gagner à convoquer des réunions mixtes en vue d'améliorer les communications et la compréhension de part et d'autre. On propose de tenir à intervalles régulières des réunions mixtes en vue d'instaurer la collaboration la plus étroite possible entre les divers organismes locaux exerçant leurs activités dans la municipalité.

- Dans les cas où le conseil municipal désigne les membres d'un conseil, il peut exercer judiciairement son pouvoir de nomination. Ces nominations peuvent faciliter les liens très nécessaires avec le conseil. Il y a lieu de choisir avec soin les personnes capables de bien remplir ce rôle.

compte du conseil scolaire et n'exercent aucun pouvoir discrétionnaire quant au montant perçu ni à son utilisation. Il existe d'autres exemples de conseils obligatoires, notamment les conseils de santé de certaines municipalités et les commissions de police dans les municipalités dont la population est d'au moins 15 000 habitants.

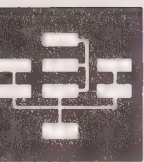
Conseils facultatifs Les conseils qui ne sont pas d'origine législative sont facultatifs. À son gré, le conseil municipal peut créer divers autres conseils, comme les conseils de centres communautaires. Il y a toutefois un certain nombre de conseils d'origine législative qui sont également facultatifs, bien que leur organisation et leur rôle soient prévus dans la loi. Le meilleur exemple est celui du conseil de musée.

Rapports entre le conseil municipal et les conseils

Ce qui différencie les rapports entre le conseil municipal et les conseils est leur degré d'indépendance. Comme les exemples précédents l'ont bien montré, il est presque impossible de tirer une règle générale relativement à ces rapports. Les conseils purement consultatifs ou qui existent entièrement au gré du conseil municipal ne devraient pas faire difficulté. Si des problèmes surgissent dans les rapports entre conseil municipal et conseil, le premier est habilité à les résoudre, même s'il doit pour cela abolir le conseil en question.

Par contre, il existe un certain nombre de conseils qui exercent des responsabilités importantes, absorbent une part considérable des recettes locales, étendent leur compétence sur de vastes régions géographiques et fonctionnent quasi indépendamment du conseil municipal. C'est le cas, par exemple, des conseils de l'éducation, des circonscriptions sanitaires et des offices de protection de la nature. Étant donné que ces conseils sont nombreux en Ontario, il est important que les conseillers travaillent en étroite collaboration avec eux. Dans certains cas, cela peut amener le conseil municipal à renforcer l'exercice de ses pouvoirs.

- Dans les cas où le conseil municipal est habilité à approuver et(ou) à recevoir des données financières d'un conseil il peut exercer son droit d'obtenir des données financières complètes dans les meilleurs délais s'il s'agit d'un conseil auquel il est tenu de procurer des fonds. (Cela ne s'applique pas aux conseils de l'éducation, au nom desquels la municipalité perçoit l'impôt.)



Caractéristiques des conseils locaux Les conseils locaux ont dans l'ensemble les caractéristiques suivantes :

- ce sont des organismes publics dont les membres sont élus (dans les cas des conseils scolaires et de la plupart des commissions de services publics) ou nommés, souvent conjointement, par un (des) conseil(s) municipal(aux), la province de l'Ontario ou d'autres organismes à but particulier;
- ils fonctionnent à l'échelon de la localité ou du comté ou de la région, mais en dehors de la structure municipale;
- ils n'ont qu'une seule fonction ou ont un nombre relativement limité de fonctions (d'où l'appellation « à but particulier »);
- leurs sources de recettes peuvent comprendre l'administration municipale (ou les administrations municipales), le gouvernement provincial et, dans certains cas, les redevances des usagers.

Malgré leurs multiples ressemblances, on peut distinguer les conseils et commissions en fonction de leurs fondements légaux, de la nature de leurs responsabilités et de leur marge d'indépendance par rapport aux conseils municipaux.

Conseils obligatoires La plupart des conseils sont créés en vertu d'une loi provinciale dont les dispositions régissent la structure et les responsabilités. Par exemple, dans les municipalités qui ont adopté la *Loi sur les parcs publics*, la gestion générale et le contrôle des parcs sont confiés à une Commission de gestion des parcs prévue à l'article 3 de la loi.

Dans la catégorie des conseils d'origine législative, on compte un certain nombre de conseils obligatoires. La loi non seulement prévoit leur organisation et leurs responsabilités, mais stipule qu'ils doivent exister ou être créés dans certaines conditions. Ce sont ces conseils prévus par la loi et obligatoires qui échappent souvent à la compétence du conseil municipal. L'exemple le plus notable est celui du conseil scolaire. Le conseil scolaire existe comme entité distincte depuis le début du XIX^e siècle, avant même les municipalités. Il est complètement indépendant du conseil municipal et est dirigé par ses propres conseillers élus. Les rapports financiers entre les deux organismes soulignent l'autonomie du conseil scolaire. Les municipalités jouent en effet essentiellement le rôle de percepteur pour le

Le conseil régional se compose des chefs de conseil des municipalités de secteur qui en font partie et de conseillers municipaux additionnels. Les conseillers régionaux sont choisis de l'une des quatre façons suivantes : élection au conseil régional seulement, élection au conseil régional et au conseil local, élection indirecte par les membres des conseils locaux, et élection en vertu d'un poste de maire au conseil local. Le chef du conseil régional, le président régional, est choisi dans la plupart des cas parmi les membres du conseil ou du conseil d'une municipalité de secteur et son mandat est de trois ans. Lorsqu'au moment de sa nomination, la personne choisie fait partie d'un conseil local, elle doit démissionner de ce poste.

Organismes locaux à but particulier

Il existe un large éventail d'organismes à but particulier, appelés habituellement conseils et commissions. Le meilleur exemple connu est probablement celui des conseils scolaires. D'autres organes familiaux au palier local sont les commissions des services publics, les circonscriptions sanitaires, les conseils de centres communautaires, les offices de protection de la nature, les commissions de police, les conseils de bibliothèques et les comités de lotissement des terrains.

Traditionnellement, le domaine de compétence de la plupart des conseils est circonscrit à une seule municipalité, ou même à un secteur réduit de la municipalité. De plus en plus, cependant, on a constitué des conseils ayant compétence sur plusieurs municipalités ou même plusieurs comtés. Les offices de protection de la nature sont un bon exemple de conseil inter-municipal. Comme l'office étend sa compétence à un ou plusieurs bassins hydrographiques, il englobe un grand nombre de municipalités et s'étend sur une partie de deux comtés ou régions ou davantage.

Dans le Sud de l'Ontario, les circonscriptions sanitaires et conseils de l'éducation peuvent offrir des services dans toutes les municipalités d'un comté ou d'une région ou même, dans certains cas, dans deux comtés.

- la planification de l'utilisation du sol
- l'ingénierie et les travaux publics
- la gestion financière
- les services de police
- les services de transports en commun

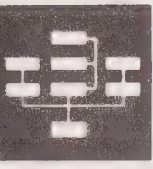
La responsabilité de certains de ces services est partagée par les deux paliers d'administration locale comme par exemple, l'enlèvement et l'évacuation des ordures ménagères. Alors que les municipalités de secteur sont responsables de l'enlèvement de leurs propres ordures ménagères, c'est souvent le palier supérieur qui est chargé de l'évacuation et de la question plus vaste de la gestion des déchets. Les domaines comme les transports en commun peuvent être la responsabilité soit du palier inférieur soit du palier supérieur.

Election à un conseil municipal de palier supérieur

Tout comme les fonctions et les responsabilités, les méthodes d'élections varient entre les deux paliers d'administration municipale. Vous avez accédé à votre poste au conseil de la ville, du canton, du village ou de la cité par des élections directes, soit comme représentant d'un quartier ou comme membre extraordinaire. Si votre municipalité se situe dans un comté ou une région, certains de ses représentants élus feront aussi partie du palier supérieur.

L'élection à un conseil de comté est qualifiée d'indirecte parce que les membres deviennent conseillers de comté en vertu de leur élection aux conseils de palier inférieur. Le conseil de comté est composé de préfets et de sous-préfets des villages, villes et cantons qui sont dans ses limites, et leur nombre est à peu près proportionnel à la population qu'ils représentent. Le président du conseil de comté est choisi chaque année par les membres du conseil de comté.

Les représentants élus des cités et des municipalités séparées qui sont dans les limites du comté ne font pas partie de l'administration du comté. La coordination entre le comté et ces municipalités se fait par le biais d'ententes réciproques sur des questions comme la planification et les services.



Fonctions municipales

À titre de résident de la localité et de contribuable, vous avez probablement une idée relativement claire du genre de services qu'offre votre municipalité. Toutefois, à titre de conseiller, vous devriez connaître à fond l'étendue des fonctions de votre municipalité. Si votre municipalité fait partie d'une structure à deux paliers, vous devez aussi connaître la distinction entre les responsabilités des deux niveaux.

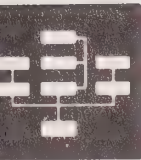
En général, les fonctions d'une municipalité locale peuvent être catégorisées d'après les services suivants :

- services administratifs et conseil
- service du bâtiment
- ingénierie et travaux publics
- protection contre les incendies
- planification de l'utilisation du sol
- services de bibliothèque
- services des parcs et des loisirs
- services de police
- services de transports en commun
- perception des impôts et gestion financière

Il est à noter que ces domaines de responsabilité varient d'une municipalité à l'autre, selon la taille de la communauté, et ils ont tendance à être plus spécialisés dans les municipalités plus grandes.

Dans un système d'administration locale à deux paliers, les responsabilités sont divisées entre les deux; alors que le palier inférieur ou municipales de secteur assurent la gestion des services locaux, les administrations régionales ou de comté s'occupent des services dont la prestation requiert une coordination régionale ou dont l'administration est plus économique lorsqu'effectuée sur une grande échelle. De par sa nature, cette structure permet aux régions géographiques à intérêts communs de collaborer à la planification, pour un vaste territoire, de services tels que :

- les services de santé communautaires
- les services sociaux
- le logement

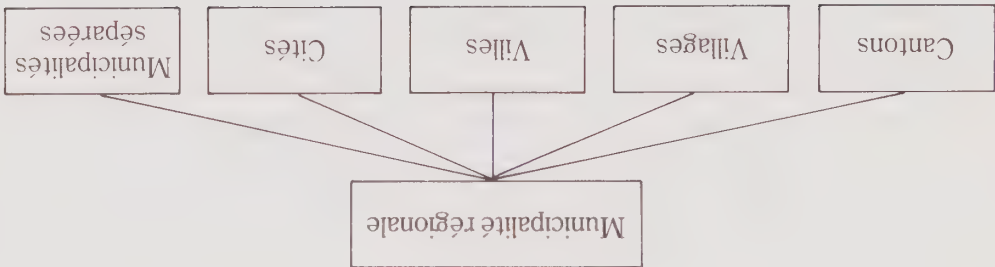
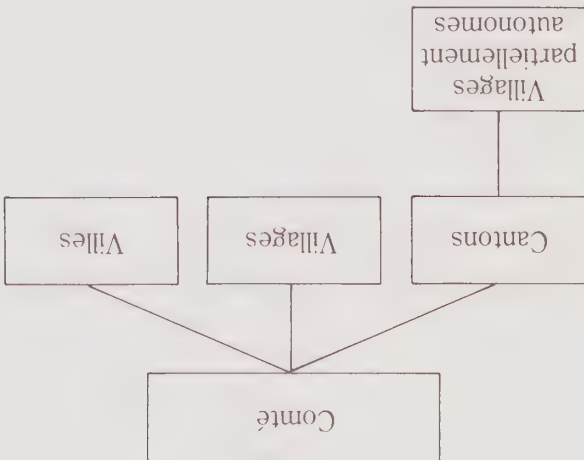


Structures municipales

Système à palier unique



Système à deux paliers



Administration municipale

Municipalités de palier supérieur et inférieur

Les municipalités de l'Ontario se classent en deux types de systèmes : les systèmes à palier unique et les systèmes à deux paliers. Les localités situées dans la partie nord de la province telles que les cités, villes, cantons, villages et districts en voie d'organisation sont appelées municipales à palier unique. Les municipalités du Sud de l'Ontario fonctionnent selon un système à deux paliers. Les structures à deux paliers comprennent une municipalité de palier supérieur (de comté dans les régions rurales ou régionale dans les régions urbaines), et plusieurs municipalités de palier inférieur telles que les cités, villes, cantons et villages. Le comté est la forme la plus commune et la plus ancienne de municipalité de palier supérieur et la structure régionale provient des initiatives de réforme entreprises vers la fin des années 60 et le début des années 70.

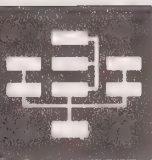
À titre d'entité de palier supérieur, le comté ou la région a la responsabilité d'assurer la coordination et la prestation de certains services aux municipalités qui se trouvent dans ses limites. (Ce n'est pas le cas des cités ou des municipalités séparées situées dans les limites des comtés parce qu'elles ne forment pas partie du comté aux fins des fonctions municipales.) Le système à deux paliers assure la gestion de certains services municipaux dans tout le comté ou la région. Il en résulte une allocation plus efficace des ressources et un fonctionnement plus économique dans toutes les municipalités de secteur.

Il existe en Ontario treize administrations de palier supérieur restructurées et elles sont essentiellement une forme modifiée de la structure du comté. De ce nombre, dix sont des administrations régionales (Durham, Haldimand-Norfolk, Halton, Hamilton-Wentworth, Niagara, Ottawa-Carleton, Peel, Sudbury, Waterloo et York); il y a en outre le comté restructuré d'Oxford, la municipalité de district de Muskoka et, enfin, la municipalité de la communauté urbaine de Toronto. Même si les administrations de comté et les administrations régionales ont des caractéristiques très semblables, ces dernières sont considérées comme des structures municipales plus robustes. Pour certaines fonctions municipales, les municipalités régionales ont des responsabilités plus grandes et l'inclusion de cités au palier inférieur renforce l'entité régionale encore davantage.

L'administration municipale en Ontario revêt des aspects multiples et variés. On compte 839 municipalités réparties en neuf catégories au moins. L'administration municipale comprend des cantons, des villages, des villes, des cités, des comtés, des villes séparées, la communauté urbaine de Toronto, des régions, la municipalité du district de Muskoka, des districts en voie d'organisation et des villages partiellement autonomes. On compte en outre plus de 2 000 autres organismes d'administration locale, le plus couramment appelés conseils et commissions. Un certain nombre d'enquêtes ont dénombré plus de 70 genres de conseils et de commissions. La différence primordiale entre les conseils municipaux et les autres organismes locaux est que seuls les conseils peuvent légiférer.

Les deux tiers de la population ontarienne habitent dans ses 49 cités et une municipalité, et seulement 16 % dans 478 cantons. Les cantons, villages et villes constituent presque 90 % du total des municipalités, mais un tiers seulement de la population y habite. On appelle "territoires non érigés en municipalité" les zones de la province qui n'ont pas d'organisation municipale. Le ministère du Développement du Nord et des Mines aide les habitants de ces zones à constituer des conseils locaux de services pour administrer les services communautaires de base. Le Répertoire des municipalités (Municipal Directory), publié chaque année par la Direction des pratiques de gestion municipale du ministère des Affaires municipales, fournit une bonne définition des genres de municipalités. Ce répertoire est une source de référence précieuse pour tous les conseillers et le personnel municipal.

Les activités courantes d'un conseiller municipal l'obligent souvent à travailler avec des commissions et des conseils locaux, d'autres municipales et paliers de gouvernement et diverses associations reliées à la municipalité. En raison de l'importance de ces organismes pour le bon fonctionnement de l'administration locale, les pages suivantes évoquent brièvement leur rôle et leurs liens avec les municipalités. On trouvera aussi une description générale de la structure des municipalités de palier supérieur et de palier inférieur, des services dont chaque palier est responsable et des méthodes d'élection particulières à une municipalité de palier supérieur.



Références – Section IV

Ministère des Affaires municipales. *A Citizen's Guide to Land Use Planning* (série de publications). 1985.

Ministère des Affaires municipales. *Introduction à l'aménagement et à l'urbanisme*. Août 1985.

Ministère des Affaires municipales. *Guide de la Loi sur l'aménagement du territoire*, 1983.

Stuart, Chapin J. *Urban Land Use Planning*. University of Illinois Press, 1965.

Tindal, C. Richard. *You and Your Local Government*. Ontario Municipal Management Development Board, 1988.

Votre municipalité peut avoir divers documents de planification qui vous seront utiles tels que :

- un plan officiel
- un règlement de zonage
- une entente de lotissement



Les décisions sur la planification de l'utilisation du sol sont prises par des politiciens informés et sont basées sur les conseils techniques donnés par le personnel professionnel de la planification et les désirs exprimés par le public. Le rôle que vous jouez dans la planification communautaire à titre de conseiller vous amènera à prendre des décisions au sujet de questions d'intérêt public qui peuvent souvent être controversées. En dépit de cela, votre participation au processus qui détermine les modifications de l'aspect physique de votre communauté pourrait bien être une des contributions les plus durables et les plus satisfaisantes que vous apporterez comme conseiller.

Conclusion

Même si dans une planification communautaire bien pensée il est essentiel de prévoir des mesures de protection financières pour la municipalité, il faut que ces mesures demeurent raisonnables afin que la municipalité puisse continuer à attirer les projets d'exploitation dont elle a besoin. La politique que votre municipalité adopte doit présenter un équilibre entre les besoins sociaux et le maintien de la stabilité financière. Ces objectifs de différente nature peuvent être atteints en partie par le biais d'ententes où les dépenses en capital nécessaires à la construction des services essentiels et des installations d'un nouveau projet d'aménagement sont la responsabilité du promoteur.



à donner aux particuliers l'occasion de faire connaître leur opinion avant que les décisions ne soient prises et il prévoit des modalités appropriées d'appel.

Il est important de reconnaître que s'il arrive que le public se montre apathique devant une question de planification particulière, les décisions seront vraisemblablement influencées par des groupes à intérêt particulier. Il est essentiel que ceux qui participent aux décisions de planification soient animés de civisme afin d'assurer que ces décisions répondent aux intérêts du public et sont dans le meilleur intérêt de toute la collectivité.

Considérations financières

Lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre un projet d'exploitation, la municipalité doit tout d'abord tenir compte de sa capacité d'en payer le coût. Avant que les travaux ne commencent, toutes les propositions d'aménagement devraient être analysées quant aux répercussions financières qu'elles risquent d'avoir sur la municipalité. Cette analyse devrait inclure non seulement l'impact des premières dépenses en capital pour la construction des services nécessaires, mais, point encore plus important, le poids de l'entretien continu de ces services. Il en découle qu'il est prudent d'inclure dans tout programme d'aménagement une politique sur les aspects financiers de l'exploitation.

Les retombées d'exploitations éventuelles doivent être évaluées à la fois du point de vue de l'accroissement de la demande de services municipaux et des recettes fiscales additionnelles qui peuvent en résulter. Le conseil municipal a la responsabilité d'approuver les projets d'exploitation qui ne constitueront pas un fardeau trop lourd pour les contribuables en raison de l'augmentation de la demande de services qui s'ensuivra. Ces décisions doivent aussi être analysées à la lumière des conséquences que la croissance résidentielle et industrielle aura sur les besoins de la communauté de créer des logements et de l'emploi.

Le public a un rôle important à jouer en matière de planification communautaire. Les décisions de planification ne sont ni plus ni moins que des jugements de valeur de la part des politiciens élus et ces décisions ont des répercussions directes sur les communautés dans lesquelles nous vivons. Les résidents ne peuvent échapper aux conséquences d'une exploitation voisine à moins d'aller s'installer ailleurs; par conséquent, le public est réellement intéressé par ces décisions et les conséquences qui en découlent. Pour ces raisons, le processus de planification est structuré de façon

Le rôle du public

Ministère des Richesses naturelles

Le ministère des Richesses naturelles participe à toutes les activités reliées à l'utilisation des ressources physiques, qu'il s'agisse des terres publiques, de l'eau, des poissons, de la forêt, de la faune et des minéraux du Nord de l'Ontario. Avant d'exploiter des terres de la Couronne, le ministère des Richesses naturelles doit consulter les conseils municipaux et les conseils d'aménagement concernés et tenir compte de tout plan ou de toute politique officiels déjà existants.

Ministre des Affaires municipales

Dans le Nord de l'Ontario, c'est le ministre des Affaires municipales qui se charge des questions d'intérêt provincial, de la mise en oeuvre des règlements de planification et de l'établissement de zones de planification. Le rôle du ministre comprend les responsabilités suivantes :

- coordonner les questions d'intérêt provincial en étudiant et approuvant des demandes de planification et prendre des décisions;
- agir à la place des conseils municipaux dans les territoires non érigés en municipalité;
- prendre les décisions finales quant à tous les nouveaux projets de plan officiel et aux modifications;
- prendre des arrêtés de zonage dans les territoires non érigés en municipalité;
- approuver les demandes de morcellement de terrains sauf dans les principales zones urbaines et aux endroits où le pouvoir d'approbation a été délégué à une municipalité ou à un conseil d'aménagement.

– les morcellements de terres sont approuvés par le ministre à moins que ce pouvoir n'ait été délégué au conseil municipal ou au conseil d'aménagement, et les méthodes d'application et d'approbation varient selon l'auteur de l'autorisation.

Ces méthodes tiennent compte des différences qui existent dans le Nord en raison de structures municipales différentes, des grandes distances qui séparent les communautés et qui rendent la participation publique aux questions de planification difficile, et du fait qu'une grande partie des terres du Nord de l'Ontario appartient à la Couronne.

Par conséquent, la responsabilité de la planification de l'utilisation du sol dans la plupart des municipalités du Nord repose sur plusieurs entités, y compris les conseils d'aménagement, le ministre des Affaires municipales et le ministère des Richesses naturelles.

Conseils d'aménagement

Les conseils d'aménagement coordonnent la croissance globale et les activités de planification de l'utilisation du sol dans la plupart des municipalités du Nord. Plus spécifiquement, ils sont chargés de préparer les plans officiels de chaque zone de planification et de conseiller les conseils municipaux et le ministre des Affaires municipales en ce qui a trait aux questions de planification locale.

Les zones d'aménagement peuvent renfermer diverses combinaisons de municipalités et de territoires non érigés en municipalité. Les membres des conseils d'aménagement représentant des municipalités sont nommés par les conseils locaux tandis que les membres des territoires non érigés en municipalité sont nommés par le ministre.

Là où il n'existe pas de structure municipale, les conseils d'aménagement assument le rôle de planification des conseils municipaux en élaborant des politiques d'utilisation du sol qui tiennent compte des intérêts de toute la zone d'aménagement. Ils peuvent aussi mener certaines activités de planification au nom du ministre des Affaires municipales, notamment autoriser des morcellements de terres et voir à l'application des arrêtés de zonage.



Réglementation du plan d'implantation

La réglementation du plan d'implantation est une autre caractéristique pratique de la *Loi sur l'aménagement du territoire* qui permet de bien contrôler l'exploitation d'une zone particulière. En vertu de cette disposition, le conseil peut exiger une entente avec le promoteur au sujet du plan d'implantation, entente qui précisera les détails tels que les parcs de stationnement, l'élargissement des voies publiques, les niveaux et niveau-ment, l'aménagement paysager, les plans des immeubles et les services. L'entente peut être enregistrée sur le titre de propriété et elle doit être respectée par le propriétaire et tous les propriétaires subséquents.

Planification de l'utilisation du sol dans les municipalités du nord

Quelles sont les différences?

Certaines des étapes de la planification de l'utilisation du sol dans le Nord de l'Ontario ne sont pas les mêmes que celles qu'on suit dans le reste de la province. Les principales différences sont les suivantes :

- les propositions de modifications de plans officiels ou du plan officiel sont habituellement recommandées par les conseils d'aménagement locaux pour adoption par le conseil municipal;

- dans les zones non érigées en municipalité, le ministre des Affaires

municipales, qui est responsable du zonage, peut imposer un arrêté de zonage;

- dans les 30 jours qui suivent la publication d'un arrêté, le ministre en donne un avis public et envoie une copie de l'arrêté au bureau d'en-

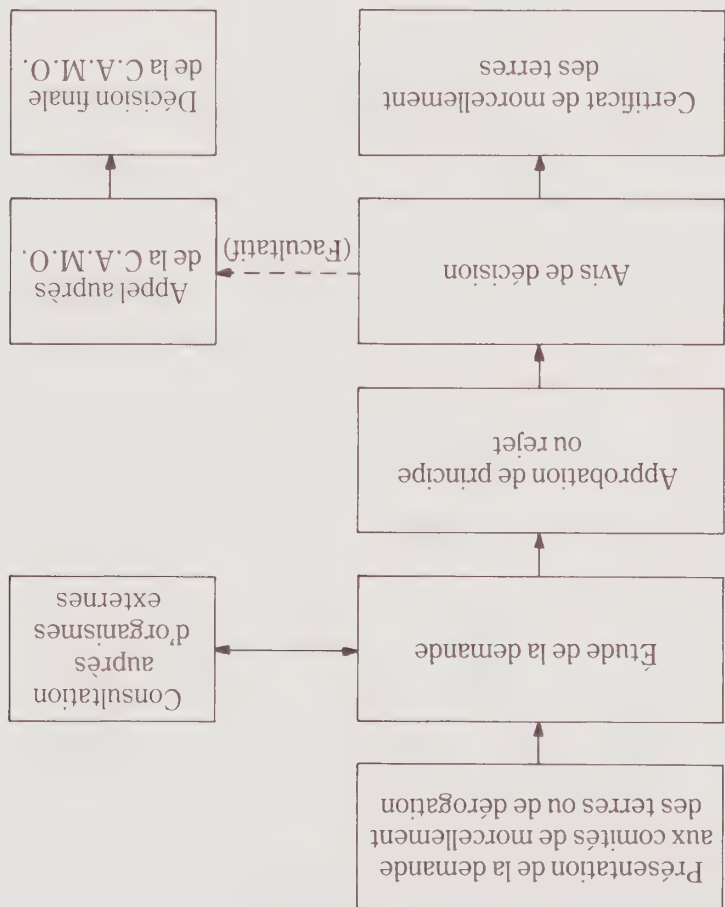
registrement immobilier approprié;

- les arrêtés de zonage précisent où l'exploitation peut avoir lieu, établissent des contrôles pour empêcher des exploitations laissées au hasard, et définissent les normes d'aménagement du sol comme la taille des lots et les exigences de stationnement;

- les arrêtés de zonage ont préséance sur tout règlement de zonage;

- les modifications sont étudiées en regard du plan officiel de l'endroit par le ministre ou le conseil local d'aménagement auquel on a délégué le pouvoir; elles peuvent être soumises à la C.A.M.O.;

Morcellement des terres



On peut en appeler d'une décision de morcellement de terrain auprès de la C.A.M.O. mais l'appelant ne peut être que le demandeur ou une personne qui a demandé par écrit un avis de la décision. Les appels doivent être adressés au secrétaire municipal ou au secrétaire-trésorier du comité de morcellement des terres dans les 30 jours qui suivent la décision.

Le plan de lotissement doit être étudié par un arpenteur-géomètre et enregistré au système local d'enregistrement immobilier une fois que l'approbation finale a été donnée. Un plan de lotissement enregistré contient des lots nouveaux et distincts qui peuvent être mis en vente; la vente ne peut avoir lieu avant l'enregistrement du plan. Le plan de lotissement est un document légal qui illustre les limites précises et les dimensions des lots sur lesquels on peut construire des immeubles ainsi que l'emplacement, la largeur et le nom des rues qui feront partie du lotissement et l'endroit où se trouveront les parcs, écoles et autres installations.

On peut interjeter appel dans les situations suivantes :

- avant que l'approbation provisoire d'une demande de lotissement n'ait été donnée;
- lorsque la demande est refusée; et
- lorsque les modalités sont inacceptables pour la municipalité ou pour le demandeur.

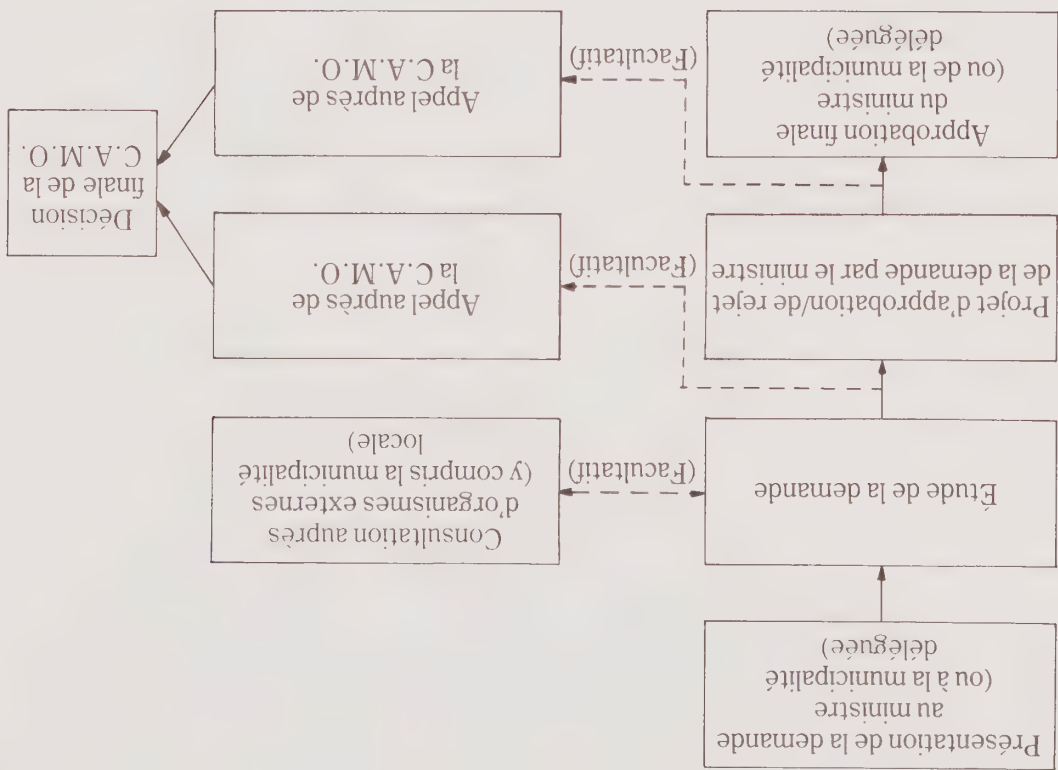
Lorsqu'un appel est interjeté, la demande est présentée à la C.A.M.O. qui prend une décision finale.

Morcellement des terres

Tout propriétaire désireux de créer seulement une ou deux nouvelles parcelles de terrain peut en faire la demande. Cette demande peut s'appeler aussi demande de «consentement» car il faut obtenir l'approbation d'une autorité habilitée à le faire. Il peut s'agir d'un conseil municipal, d'un comité de dérogation, d'un comité de morcellement des terres, d'un conseil d'aménagement ou du ministre des Affaires municipales. Adressez-vous au secrétaire de votre municipalité pour déterminer quelle entité est responsable de ces questions. Comme pour les projets de lotissement, l'approbation de morcellement de terres prévient les effets négatifs d'un morcellement laissé au hasard.

Les demandes de morcellement sont étudiées par l'entité responsable de leur approbation et tout organisme touché par une demande doit en recevoir un préavis écrit. La demande est analysée par certains représentants municipaux et provinciaux et leurs observations sont envoyées à l'entité chargée de l'autorisation avant qu'une décision ne soit prise. Une fois la décision rendue, on envoie un avis au demandeur et à toute partie intéressée.

Lotissements



Chaque demande de lotissement est étudiée en regard des politiques et des règlements établis de planification locale. *La Loi sur l'aménagement du territoire* ne prévoit pas la nécessité de publier un avis public au sujet d'un projet de plan de lotissement; toutefois, en règle générale, les municipalités choisissent d'avertir les résidents ou d'exiger qu'un avis soit affiché sur le site proposé. On demande aussi l'opinion des organismes, ministères, conseils et représentants locaux intéressés. Le ministre, ou l'autorité déléguée, peut approuver en principe (approbation provisoire) ou refuser l'approbation du projet de lotissement. Si l'approbation provisoire est accordée, le demandeur doit remplir certaines conditions (largeur des routes, noms des rues et espaces réservés aux parcs). La plupart des municipalités exigent que le promoteur signe une entente de lotissement afin de garantir que certains services tels que les trottoirs et les routes seront assurés une fois le plan enregistré.

Contrôle du lotissement

En Ontario, le lotissement de toutes les terres en deux ou plusieurs parcelles en vue de la vente est réglementé par la *Loi sur l'aménagement du territoire*. En vertu de cette loi, le lotissement des terres exige qu'un plan de lotissement soit approuvé. Cette approbation est donnée soit directement par le ministre des Affaires municipales soit par la municipalité à qui on a délégué cette autorité. Le contrôle du lotissement permet d'assurer que le terrain convient à l'utilisation proposée et que le projet est conforme au plan officiel de votre municipalité et à toute politique provinciale pertinente. Plus important encore, l'autorisation du lotissement permet à la municipalité de contrôler l'aménagement et d'assurer ainsi que la communauté ne souffre pas d'un aménagement laissé au hasard créant des demandes indues sur les installations, les finances et les services collectifs.

Dérogations mineures

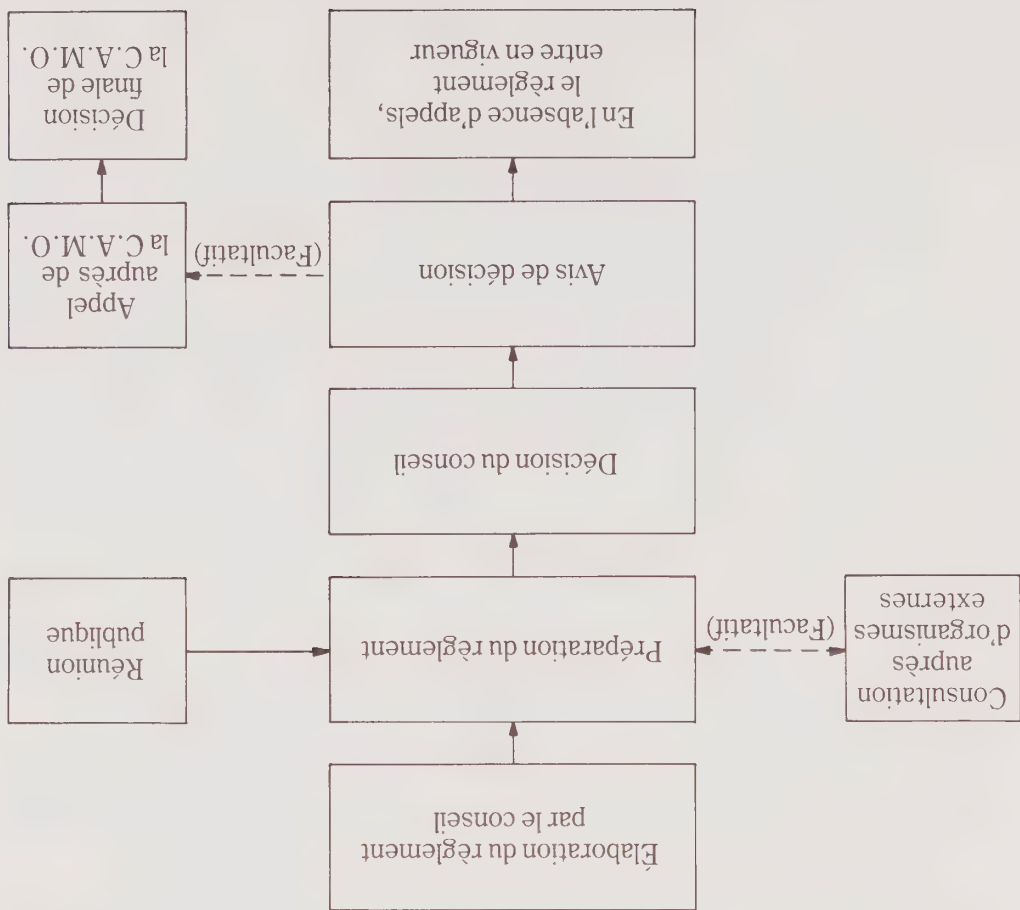
Lorsque des projets d'exploitation ne se conforment pas exactement aux règlements de zonage, mais sont essentiellement conformes à l'objectif général et à l'intention des règlements, on peut demander qu'une dérogation mineure soit autorisée. Par exemple, en raison de la forme du terrain en cause, le projet d'un propriétaire de biens-fonds peut déroger aux normes minimales de distance latérale.

En autorisant une dérogation mineure, on élimine le besoin de faire une demande officielle de modification de zonage et contrairement à une modification de zonage, il n'est pas nécessaire de changer le règlement existant. On peut obtenir une autorisation de dérogation mineure en en faisant la demande auprès d'un comité local de dérogation (nommé par le conseil pour résoudre les questions mineures de dérogation aux normes des règlements municipaux), demande qui est suivie d'une audience publique. Les appels interjetés auprès de la C.A.M.O. doivent être soumis au secrétaire-trésorier du comité dans les 30 jours qui suivent la décision du comité.

Comme pour la préparation d'un plan officiel, les municipalités doivent consulter le public pendant l'élaboration d'un règlement de zonage et il doit y avoir au moins une réunion publique pour permettre aux particuliers de donner leur avis avant l'adoption du règlement. Cette réunion doit être annoncée au préalable et les renseignements concernant le règlement doivent aussi être publiés. Une fois toutes les questions soulevées pleinement étudiées, le conseil est habilité à approuver, modifier ou rejeter le règlement. S'il s'avère nécessaire de modifier le règlement, le conseil doit décider s'il faut tenir une autre réunion publique avant de le modifier.

Les particuliers ont aussi le droit d'interjeter appel auprès de la C.A.M.O. (dans les délais prévus) si leurs objections ne sont pas résolues au palier local. La Commission tiendra alors une audience publique pour discuter des questions en litige et elle peut soit recevoir ou rejeter l'appel, soit abroger ou modifier le règlement selon le cas.

Règlement de zonage



On peut comparer le plan officiel local à une carte routière qui sert à orienter la planification de la collectivité. Une fois le plan approuvé, il en résulte que :

- le conseil et le personnel municipal doivent suivre le plan;
- tous les travaux publics (p. ex., nouveaux égouts) doivent être exécutés selon le plan; et
- tous les règlements doivent être conformes au plan.

Les deux derniers points découlent de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

De temps en temps, les plans officiels sont modifiés. Les changements peuvent être nécessaires pour permettre une expansion positive qui ne peut être accomplie en vertu du plan existant. Les modifications au plan officiel sont préparées et approuvées de la même manière que le plan lui-même, y compris la possibilité d'en appeler auprès de la C.A.M.O.

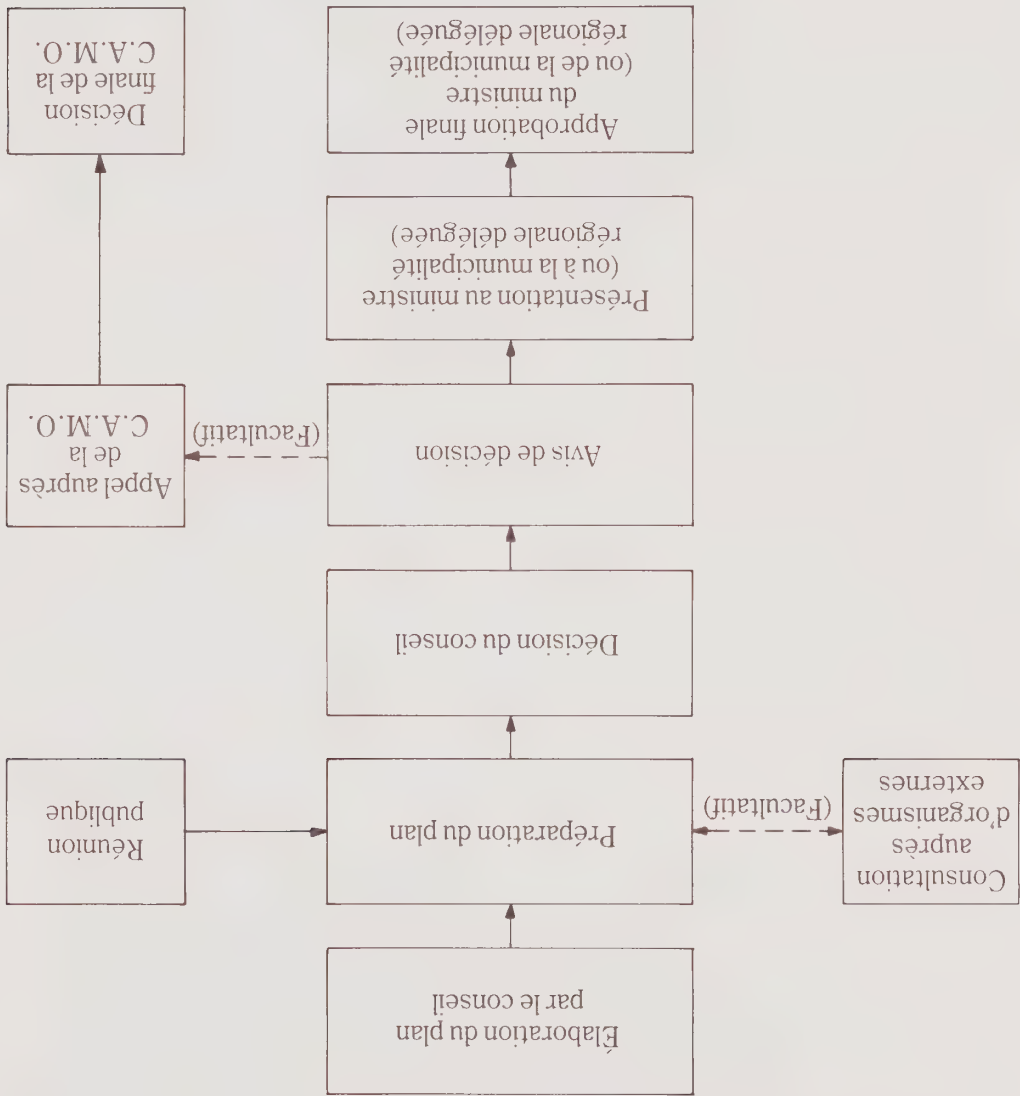
Le plan officiel est le plan global sur lequel votre municipalité se guide pour planifier ses décisions, mais en soi, il ne sert pas directement à déterminer l'utilisation du sol par les propriétaires de biens-fonds. Ce genre de contrôle spécifique se fait au moyen d'un règlement municipal de zonage.

Le règlement municipal de zonage

Le règlement de zonage est un moyen légal de réglementer et de contrôler l'usage spécifique du sol dans votre municipalité. Il est un instrument de mise en oeuvre du plan officiel parce qu'il permet d'appliquer les politiques et d'atteindre les objectifs du plan. Étant donné qu'il est légalement exécutoire, le règlement est une méthode très efficace de gestion de l'utilisation du sol et de contrôle de l'aménagement.

Le règlement de zonage contient des renseignements sur l'endroit où les immeubles ou les structures peuvent être érigés, le type de bâtiment et les utilisations autorisées (résidentielle, commerciale, industrielle) et les normes relatives à la taille et aux dimensions des lots, les exigences de stationnement, la hauteur des immeubles et la distance réglementaire de leur emplacement.

Etablissement du plan officiel



Dans le Nord de l'Ontario, la responsabilité des questions de planification d'utilisation du sol dans les territoires non érigés en municipalité est généralement assumée par un conseil d'aménagement qui est investi de la même autorité que le conseil municipal pour traiter des questions de plan officiel.



Le plan officiel

Le plan officiel est un document de politique dans lequel sont exprimées les vues et les intentions de votre municipalité en ce qui concerne l'utilisation physique du sol dans votre communauté. Il constitue un exposé des buts et objectifs à long terme de votre collectivité en matière d'aménagement et le conseil, les entrepreneurs et les particuliers peuvent s'en inspirer lorsqu'il s'agit de déterminer les activités de planification. En général, le plan officiel sert à identifier les aspects physiques de l'aménagement prévu et à coordonner les effets de la croissance présente et future afin d'intégrer cette croissance le plus harmonieusement possible à la municipalité. Par exemple, on y trouve une description générale de l'endroit où certaines activités particulières d'utilisation du sol seront permises au sein de la municipalité, quels services seront requis (routes, approvisionnement d'eau, systèmes d'égout) et quand ces activités pourront avoir lieu. Les plans officiels contiennent à dessein une marge de flexibilité afin de laisser une certaine latitude d'interprétation lorsqu'il s'agit de décider de l'utilisation du sol.

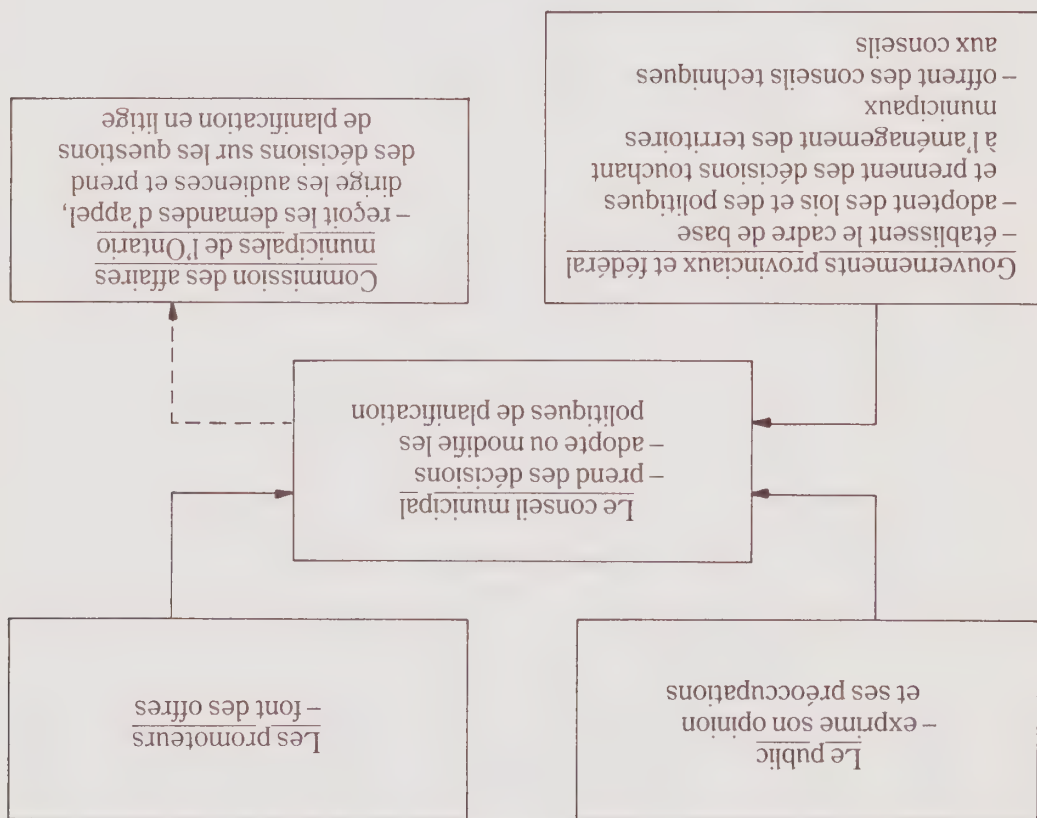
Au moment de préparer le plan officiel, la municipalité doit donner assez d'information au public sur le projet de plan. Le conseil (ou un comité du conseil) doit tenir au moins une réunion publique pour permettre aux résidents de faire connaître leur opinion et les questions qui les préoccupent avant que le plan ne soit adopté. Une fois le plan approuvé par le conseil, le public en est informé et il est soumis à l'approbation finale du ministre des Affaires municipales ou à la municipalité régionale à laquelle on a délégué les pouvoirs d'approbation.

Le ministre, ou son délégué, est habilité à approuver, refuser ou modifier la totalité ou une partie du plan. Le ministre ou le délégué a aussi l'autorité de soumettre la totalité ou une partie du plan à la C.A.M.O. dans les cas où tous les problèmes n'ont pas été résolus au palier municipal. La Commission tient une audience publique pour résoudre ces différends et prendre une décision finale. Le plan devient « officiel » une fois approuvé et le conseil municipal doit alors le respecter.



Les outils de la planification municipale

Les municipalités ont plusieurs documents ou outils pour aider à la planification et au contrôle de l'aménagement. Par exemple, le plan officiel, le règlement de zonage et l'entente de lotissement. En étudiant les documents de planification de votre municipalité et en en discutant avec le personnel, vous comprendrez mieux leur emploi et leur application.



Le cadre de la planification

Le cadre de la planification

La Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire constitue le cadre législatif dans lequel s'inscrit la planification de l'utilisation du sol en Ontario. Elle forme la base de l'administration de la planification locale, de la préparation des politiques de planification, du contrôle de l'aménagement, du lotissement, des intérêts provinciaux en matière de planification de l'utilisation du sol dans les municipalités et du droit du public de participer au processus de planification. En dépit du fait que la Loi sur l'aménagement du territoire est la principale loi qui régit la planification de l'utilisation du sol en Ontario, il faut dans de nombreux cas tenir compte des lignes directrices contenues dans plusieurs documents connexes tels que la Loi sur la protection de l'environnement et la Loi sur les biens culturels de l'Ontario.

La Commission des affaires municipales de l'Ontario est un tribunal administratif composé de personnes nommées par le Conseil des ministres provincial. La Commission est chargée de prendre des décisions au sujet d'appels interjetés à la suite de propositions d'utilisation du sol contre lesquelles on objecte et d'autres questions municipales qui prêtent à controverse. Les décisions de la Commission sur toutes les questions de planification qu'elle étudie sont sans appel sauf lorsqu'il s'agit de questions que le ministre des Affaires municipales a déclaré d'intérêt provincial; dans ce cas, il appartient au Conseil des ministres provincial de prendre la décision finale.

En général, on peut définir la planification communautaire ou celle de l'utilisation du sol comme étant la gestion des terres et des ressources de notre province. La portée de la planification communautaire est très vaste et elle comprend les aspects physiques comme l'utilisation du sol et les services essentiels de même que l'évaluation des effets globaux de ces facteurs sur la collectivité. En planifiant soigneusement l'utilisation du sol, une collectivité peut croître et se développer avec mesure tout en répondant aux impératifs sociaux, économiques et environnementaux. D'un point de vue plus spécifique, le processus de planification permet d'atteindre le juste équilibre entre les intérêts des propriétaires de biens-fonds et les objectifs et intérêts plus vastes de la collectivité dans son ensemble. Tous ces aspects de la planification de l'utilisation du sol ont un effet profond sur la qualité de vie de nos collectivités.

Les conseillers municipaux jouent un rôle clé dans la planification communautaire. À titre de représentants élus de la population, ils ont la responsabilité de prendre des décisions sur la planification locale en matière d'utilisation présente et future du sol et sur les questions relatives aux documents qui s'y rapportent.

La planification communautaire est une des principales fonctions de la municipalité; elle a une incidence sur presque toutes les autres activités municipales et une profonde influence sur la communauté locale. Grâce au processus de planification, on peut façonner une collectivité de manière à ce qu'elle réponde aux intérêts sociaux, environnementaux et économiques de ses membres. Afin de faciliter ce processus, on encourage la participation du public qu'on considère comme un élément très important. Dans les municipalités en pleine croissance, les conseillers consacrent une grande partie de leur temps à l'étude des questions de planification communautaire et découvrent qu'une grande proportion de leur interaction avec le public porte sur des questions de planification.



Ministère des Affaires municipales, publications administratives :

Issues in Capital Decision-Making
The Municipal Tax Sales Act, 1984

Richmond, Dale. *Guidelines for the Management of Debt*. Municipalité de la communauté urbaine de Toronto, service du directeur général, juin 1978.

Tindal, C.R. *You and Your Local Government*. Toronto, Ontario Municipal Management Development Board, 1982.

Tindal, C.R. et S. Nobes Tindal. *Local Government in Canada*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson 1984, chapitre dix.

Dans le cadre de votre municipalité, vous pouvez avoir accès à une somme considérable de données précises sous forme de manuels du budget, de règlements de procédure financière et autres documents. Par ailleurs, le trésorier devrait pouvoir vous donner quelques suggestions à cet égard.

Références – Section III

Canadian Comprehensive Auditing Foundation. *The Role of Auditing in Canadian Municipal Administration*. Ottawa, 1983.

Ministère des Affaires municipales, publications financières :

Cash Management in Municipalities

Bank Reconciliation Procedures for Municipalities

Placements des municipalités

Zero-Base Budgeting

Réserves, fonds de réserve, provisions et autres fonds spéciaux

Property Taxation - Billing and Collection

Echéanciers budgétaires

La comptabilité des immobilisations

Ministère des Affaires municipales, publications à consulter :

Performance Measurement for Municipalities. Toronto,

septembre 1981.

Les renseignements financiers à fournir au public - Règles de conduite pour les municipalités de l'Ontario. Toronto, juillet 1984.

Basic Accounting Package (BACPAC). Vol. 1 et 2. Toronto, 1982.

Municipal Financial Reporting Handbook. Toronto, janvier 1983.

Sick Leave Credit Plans under the Municipal Act. Toronto, juin 1983.

Municipal Operating Budgets. Toronto, janvier 1984.

Managing Capital Spending. Toronto, janvier 1984.

Aide financière provinciale aux municipalités, conseils et commissions.

Toronto, publication annuelle.

Les finances des municipalités de l'Ontario. Toronto, publication

annuelle.

Ontario Assistance to Local Governments. Toronto, publication

annuelle.

Chaque municipalité est tenue de déposer son RIF auprès de la province au plus tard le 30 avril de l'année suivante celle pour laquelle il est déposé. Le ministère des Affaires municipales prescrit et fournit les formules nécessaires pour le RIF. On peut également obtenir auprès du ministère des instructions pour remplir les formules, ainsi que des conseils et de l'aide.

Rapport financier (RF) Le RF est le rapport financier annuel vérifié relativement à la municipalité. Il doit également être déposé auprès de la province au plus tard le 30 avril de l'année suivante celle pour laquelle il est déposé.

Pour un complément d'information sur la comptabilité et les exigences de divulgation reliées à la rédaction des états financiers en Ontario, vous pouvez consulter le *Municipal Financial Reporting Handbook* (1983) publié par le ministère des Affaires municipales.

Soumission des rapports

Le vérificateur doit présenter un rapport au conseil, aux habitants et aux contribuables au sujet des états financiers de la municipalité. En ce qui concerne les faiblesses de la municipalité dans le domaine du contrôle, le vérificateur doit faire ce qui suit :

- rendre compte au trésorier des questions courantes;
- rendre compte au conseil des questions plus importantes sous la forme d'une lettre au groupe de gestion. La municipalité doit envoyer au ministère des Affaires municipales un exemplaire de tous les rapports adressés au conseil. Il incombe au vérificateur de faire en sorte que les rapports au conseil soient effectivement présentés au conseil;
- si le dol, des faiblesses dans le contrôle, des irrégularités ou abus de pouvoirs donnent au vérificateur des doutes sur la justesse des états financiers, la vérification doit en faire rapport aux habitants et aux contribuables.

Présentation de l'information financière au public

L'article 85(1) de la *Loi sur les municipalités* exige que chaque municipalité publie dans un journal largement diffusé dans la municipalité, ou envoie par la poste, ou distribue à chaque contribuable un exemplaire des états financiers vérifiés et du rapport du vérificateur pour l'exercice précédent. Toutefois, depuis 1978, les municipalités fixent à leur gré, au-delà de certaines exigences de divulgation minimale, la présentation et le contenu du rapport financier soumis aux habitants.

Rapports financiers annuels

À la fin de chaque exercice, chaque municipalité de l'Ontario doit rédiger les rapports d'information financière et des rapports financiers.

Rapport d'information financière (RIF) Le RIF fournit les données financières municipales sur une base homogène pour permettre à la province de déterminer les besoins de la municipalité en matière de subventions inconditionnelles et d'élaborer sa politique relativement à l'administration locale.

- Si le rapport exprime une opinion, il doit préciser si les états financiers présentent fidèlement la situation financière, les résultats du fonctionnement et les modifications de la situation financière conformément aux principes de comptabilité énoncés qui, sauf dans des circonstances particulières, doivent être les principes de comptabilité généralement reconnus. Toute réserve exprimée dans cette opinion doit s'accompagner d'une explication suffisante.
- Si le rapport exprime une opinion, il doit également préciser si l'application des principes de comptabilité est conforme à celle de la période précédente. Lorsque les principes ou leur application ne sont pas conformes, le rapport doit fournir une explication suffisante de la nature et l'effet de ce défaut de conformité.

Le comité de vérification

Le comité de vérification, composé de plusieurs membres du conseil, du trésorier, et du directeur général (le cas échéant), doit rencontrer le vérificateur aux fins suivantes :

- examiner les états financiers consolidés et les questions touchant la présentation des rapports avant leur présentation au conseil;
- discuter du personnel du cabinet de vérification chargé d'effectuer la vérification;
- discuter de toute question que les vérificateurs désirent porter à l'attention du comité;
- examiner les mesures que le groupe de gestion a prises pour éliminer les points faibles – qui pourraient avoir des conséquences graves – touchant le contrôle interne (systèmes et procédures);
- examiner l'étendue et les conclusions de la vérification;
- poser des questions aux représentants du groupe de gestion et aux vérificateurs pour obtenir un complément d'information sur les aspects financiers de la municipalité.

Pour s'assurer de l'exactitude et de la justesse des comptes, les vérificateurs doivent examiner un échantillon pris au hasard des documents financiers à l'appui tels que les pièces justificatives et les demandes. La vérification *n'a pas* pour but de détecter la fraude et d'autres irrégularités. La meilleure protection contre la fraude est un système de contrôle interne solide et complet.

Services du vérificateur

Étant donné qu'il y a souvent des doutes quant au genre de services fournis par le vérificateur, d'une part, et l'étendue des services qu'il s'est engagé à fournir, d'autre part, il est bon d'avoir une lettre-contrat. Il y a moins de risques de malentendu avec un document écrit. La lettre-contrat doit envisager, par exemple, les honoraires du vérificateur pour ses services de vérification et autres, et préciser que le vérificateur examinera, soumettra à des essais et évaluera le système de contrôle interne.

Les services fournis le plus souvent par le vérificateur municipal comprennent notamment la tenue des livres et la comptabilité, en même temps que la vérification. Comme il existe une grande différence de coût entre chacun de ces trois services, il est extrêmement important de déterminer avec clarté quelles fonctions et tâches précises doivent être déléguées au vérificateur.

Parmi les autres services que peuvent rendre les vérificateurs, il y a lieu de citer l'établissement des états financiers annuels et l'évaluation et l'installation de systèmes informatisés.

Normes de présentation des rapports

Les normes de présentation des rapports municipaux comprennent ce qui suit :

- Le rapport doit préciser l'étendue de l'examen du vérificateur.
- Le rapport doit contenir soit une opinion sur les états financiers, soit une affirmation précisant qu'il n'est pas possible d'exprimer d'opinion. Dans ce dernier cas, il y a lieu d'en indiquer les motifs.

Le Vérificateur municipal et la fonction de vérification

Il est donc important de rédiger les budgets de conseils locaux relevant de la compétence d'un conseil d'une façon suffisamment détaillée pour en faciliter l'examen. Le trésorier municipal doit prescrire la présentation que doivent suivre les conseils locaux pour assurer l'uniformité et la cohérence dans la préparation du budget des dépenses. Le budget total de la municipalité doit tenir compte des recettes et dépenses estimatives de tous les conseils locaux indiquées sous le poste approprié.

Les vérificateurs municipaux doivent tous avoir un permis de vérificateur municipal octroyé par le ministère des Affaires municipales. La majorité des vérificateurs municipaux sont des comptables agréés exerçant leur profession au service de la fonction publique. L'Institut des comptables agréés de l'Ontario et le Conseil des experts-comptables veillent au respect de leur indépendance et des normes professionnelles.

L'article 88 de la *Loi sur les municipalités* stipule qu'une municipalité peut, par voie de règlement, désigner un ou plusieurs vérificateurs licenciés par le ministère au poste de vérificateur municipal. Le vérificateur est en poste tant qu'il se comporte bien et peut être révoqué pour un « motif valable ». Une fois nommé, le vérificateur d'une municipalité devient d'office le vérificateur des conseils locaux de cette municipalité ainsi que celui de tout conseil conjoint dont la municipalité est responsable des frais d'exploitation dans une plus large mesure que toute autre municipalité (sauf les conseils de l'éducation et les conseils d'écoles séparées).

Le devoir du vérificateur municipal est de faire savoir au conseil, aux habitants et aux contribuables si les états financiers présentent fidèlement la situation financière de la municipalité et les résultats de son fonctionnement pendant la période faisant l'objet de la vérification, selon les principes de comptabilité généralement reconnus pour les municipalités de l'Ontario appliqués de la même manière qu'au cours de la période précédente. Quand il effectue une vérification, le vérificateur doit se conformer aux normes de vérification généralement reconnues énoncées à l'article 5100 du *Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés*.

En raison de leur envergure, les dépenses en capital entraînent normalement une augmentation spectaculaire du taux du millième, si elles sont payées en un seul exercice. On peut estimer plus équitable d'étaler le coût des immobilisations à long terme sur plusieurs années de telle sorte que ceux qui en bénéficieraient par la suite en partagent également le coût. Cela se fait d'ordinaire sous forme d'émission de débentures ou d'autres formes d'emprunts à long terme. Ce financement est assujéti à l'approbation de la Commission des affaires municipales de l'Ontario qui autorise l'emprunt à long terme (toute dette dont l'échéance est ultérieure au mandat du conseil au pouvoir). Même lorsqu'il est prévu que les coûts du projet d'immobilisations seront couverts pendant le mandat du conseil, il est cependant à conseiller d'obtenir l'approbation de la Commission, par mesure de précaution.

Selon le taux d'intérêt en vigueur et la cote de solvabilité de la municipalité sur le marché obligataire, la méthode de financement par débentures pourrait entraîner des coûts élevés qui grèveraient le coût financier des immobilisations. Cela a amené un certain nombre de municipalités à adopter une politique d'imputation fondée sur les sorties de fonds, selon laquelle la totalité ou certaines des dépenses en capital sont payées à même les recettes courantes.

Le genre de financement que choisit chaque municipalité dépend en définitive des circonstances propres. En règle générale, quand on envisage une dépense en capital, la meilleure politique consiste à examiner une série d'options de financement.

Budgets de conseils locaux

À moins qu'ils ne soient désignés expressément par une loi, les conseils locaux ne sont pas des organes autonomes, mais sont placés sous le contrôle d'un conseil. Les conseils locaux doivent soumettre leur budget à l'approbation du conseil et toutes les opérations financières de ces conseils doivent être achevées par l'intermédiaire du trésorier municipal. Les recettes doivent être déposées dans un compte au nom de la municipalité, contrôlé par celle-ci. Le conseil doit autoriser le paiement des dépenses, et le trésorier municipal tirer et signer les chèques.



Il y a lieu de calculer les taux du millième et de les comparer avec ceux de l'exercice précédent. Cela donne au conseil une indication de l'effet des budgets des dépenses sur les contribuables.

Le budget des immobilisations

Les observations d'ordre général faites ci-dessus s'appliquent également aux budgets d'exploitation courants et aux budgets des immobilisations. Par dépenses en capital, on entend les dépenses appréciables engagées pour acquérir ou aménager une terre, des bâtiments, des structures de génie, des machines et du matériel utilisé pour la prestation des services municipaux. On y inclut les véhicules, l'amueblement et le matériel de bureau. Ces dépenses apportent normalement un avantage qui dure plus d'un an et aboutissent à l'acquisition ou à la prolongation de la durée utile d'une immobilisation.

Un programme municipal de travaux d'immobilisations s'étend normalement sur une période de cinq ans, ce qui permet aux responsables municipaux de prendre les décisions de dépenses majeures longtemps auparavant. D'ordinaire, les projets dont la réalisation doit commencer au cours de la première année du programme deviennent le budget des immobilisations de la municipalité pour cet exercice-là.

Le financement peut se faire suivant l'une ou plusieurs des méthodes suivantes :

- recettes courantes
- subventions et subsides du gouvernement
- réserves ou fonds de réserve
- dons publics
- émissions de débentures
- prêts bancaires à long terme
- impôt sur le capital

La méthode utilisée dépendra de facteurs comme le genre de projet, le coût prévu, le calendrier des dates de mise en chantier et d'achèvement, les engagements existants et la capacité financière de la municipalité.



Avantages de la budgétisation

En résumé, le bon usage de la budgétisation offre les avantages suivants :

- Le groupe de gestion et le conseil sont tenus de procéder à un examen des services offerts aux citoyens, des ressources disponibles, des secteurs délicats et d'autres moyens d'offrir des services.
- La budgétisation met en commun les ressources intellectuelles de toute la municipalité. Les secteurs délicats sont examinés par l'ensemble du groupe de gestion. Les objectifs incompatibles font l'objet d'un examen minutieux et les priorités sont attribuées.
- Il est possible de répartir les ressources municipales de façon à obtenir le meilleur service pour les contribuables.
- Grâce à la budgétisation, il y a une réévaluation des services municipaux à intervalles réguliers. On y évalue la nécessité du service et le niveau de service offert.

Le budget des affaires courantes

Une fois qu'on a fixé les priorités et le plafond des dépenses, il y a lieu de rédiger pour chaque fonction et activité des budgets détaillés des dépenses où l'on tient compte des traitements ou salaires, des avantages sociaux, du matériel et des fournitures, des frais financiers, etc. Il y a lieu d'établir également une liste des recettes estimatives par source. Pour déterminer le montant à prélever sous forme de taux du millième, il y a lieu d'inclure tout excédent ou déficit des exercices antérieurs et d'en tenir compte (voir l'article 164 de la *Loi sur les municipalités*).

- La ventilation des comptes dans les budgets des dépenses doit être con-
forme, dans toute la mesure du possible, au tableau des comptes adopté
par la municipalité. Cette méthode offre plusieurs avantages :
- des dépenses précises sont approuvées selon des comptes précis;
 - la responsabilité est facilement déterminée;
 - le contrôle budgétaire est plus efficace;
 - il n'y a pas de malentendu relativement à la répartition des fonds;
 - il est possible de rédiger des rapports en cours d'exercice et de fin d'exercice avec un minimum d'efforts et d'analyse;
 - il est plus facile de préparer l'échéancier budgétaire et les estimations des besoins de trésorerie.

Une fois que tous les budgets ont été présentés, la commission du budget rassemble les budgets individuels en un seul document budgétaire global soumis à l'étude du conseil. Si celui-ci estime que le budget n'est pas fidèle aux désirs qu'il a exprimés, il le retourne à la commission du budget à des fins de révision. Cette dernière, à son tour, renvoie son budget à chaque service en lui demandant de procéder aux modifications exigées par le conseil. Les budgets révisés sont remis à la commission qui les envoie de nouveau au conseil. Ce va-et-vient se répète tant que le conseil n'a pas reçu un budget conforme à ses désirs.

Contrôle Une fois que le conseil a approuvé le budget, il est nécessaire d'exercer un contrôle effectif pour s'assurer que le service est fourni dans le cadre du budget. À l'échelon municipal, ce contrôle s'exerce au mieux en recourant à une répartition et en inscrivant le budget dans les comptes du grand livre, puis en faisant des rapports périodiques de gestion. La rédaction et l'examen de ces rapports périodiques révèlent dans quelle mesure les dépenses et recettes réelles des services sont conformes aux prévisions budgétaires, ce qui permet de détecter des secteurs de dépenses excédentaires avant que les difficultés aient eu le temps de s'aggraver. Lorsqu'on détecte des dépenses excédentaires ou insuffisantes, il y a lieu d'appeler le service en question pour qu'il explique la différence entre les chiffres réels et ceux du budget.

Si l'on insiste sur la nécessité d'un contrôle, cela ne veut pas dire que les budgets, une fois adoptés, ne peuvent plus être modifiés. Le budget tient compte d'un plan d'action fondé sur des circonstances hypothétiques. Si les circonstances changent, il y a lieu de modifier les budgets en conséquence. Il ne faudrait toutefois pas le faire sans documenter les motifs qui exigent la modification. D'ailleurs, chaque modification doit être recommandée par la commission du budget et approuvée par le conseil.

Soyez impitoyable...

Il est impossible de satisfaire les désirs de tout le monde et il faut être impitoyable dans une certaine mesure pour préparer un budget sain et efficace. Vous devez en particulier :

- Examiner les services et les activités actuels pour déterminer s'ils peuvent être simplifiés, améliorés ou peut-être éliminés. Il arrive parfois que des programmes, une fois établis, soient maintenus même si leur raison d'être a disparu.

- Vous débarrasser des programmes et dépenses superflus. Naturellement, chaque service a l'impression qu'on doit lui accorder la priorité dans la détermination des programmes essentiels, mais on peut d'ordinaire procéder à des échanges.

- Soupeser avec soin les demandes de groupes de la collectivité qui voudraient une attention spéciale. Il est parfois avantageux pour l'en-semble de la collectivité d'accéder à certaines demandes, même s'il n'est pas toujours facile d'en mesurer les effets tangibles.

Au départ, il est inévitable qu'il y ait des disputes et des objections sur l'établissement des priorités et la répartition des fonds. Toutefois, si chacun des intéressés fait un effort sincère pour évaluer objectivement les fonctions, les programmes et les activités, il est possible d'arriver à s'entendre.

Coordination En général, la municipalité devrait avoir une commission du budget regroupant la totalité ou une partie des membres du conseil et du personnel. Ce genre de commission a pour but de coordonner la budgétisation. Voici quelles en seront les fonctions :

- rédiger une déclaration municipale des objectifs de la municipalité et communiquer la déclaration approuvée aux chefs de service;
- procurer une aide technique aux services en matière de budget;
- évaluer chaque budget soumis à la commission;
- faire en sorte que le budget de chaque service soit compatible avec celui de chacun des autres services et avec les objectifs de la municipalité.



Soyez objectif...

La fixation d'une politique et l'établissement d'objectifs et de priorités doit se faire dans l'objectivité. Pour diverses raisons, c'est plus facile à dire qu'à faire.

1. Contexte politique

- Chaque conseiller et chaque chef de service peut avoir des projets qu'il désire promouvoir.
- Des groupes de citoyens peuvent tenter de les influencer à propos de diverses questions, comme l'environnement, les installations récréatives ou les aménagements routiers.

2. Préoccupations sociales

- Il peut y avoir une demande d'un plus grand nombre de lieux d'agré-ment, notamment parcs, terrains de jeux, centres communautaires et bibliothèques.
- Le resserrement des normes de construction et de sécurité peut exiger un personnel d'inspection plus étoffé.
- Il peut y avoir un besoin accru de services de santé et bien-être.

3. Situation économique et financière

- L'inflation et une remontée des taux d'intérêt peuvent signifier l'accroissement des coûts nécessaires au maintien des niveaux de service actuels.
- La limitation des sources de recettes peut restreindre la disponibilité des fonds.

Il est donc extrêmement important de peser le pour et le contre de chacun de ces facteurs avant de prendre les décisions budgétaires définitives.

Le processus budgétaire

Pour les paliers de gouvernement, les budgets devraient être des instruments puissants de gestion ainsi que des documents juridiques nécessaires aux fins administratives. En bref, la budgétisation est un procédé visant à répondre aux multiples demandes de la société à partir de ressources limitées. Pour la municipalité, le budget consolidé dépasse en importance tout autre document ou procédé. Les trois éléments essentiels de la budgétisation sont : la planification, la coordination et le contrôle.

Planification Si un palier quelconque de gouvernement entend parvenir à un juste équilibre entre le niveau de service qu'attendent les contribuables et un niveau raisonnable d'imposition, il doit avoir un plan. Sinon, il risque trop de dévier des priorités réelles sous l'effet de pressions internes ou externes. La planification doit débuter par l'élaboration d'énoncés généraux quant aux besoins de la municipalité et à ce qu'elle désire accomplir au cours des années qui viennent. Une fois informés des objectifs d'ensemble de la municipalité, les chefs des services peuvent rédiger leurs plans, leurs programmes et préciser les dépenses nécessaires conformément à ces objectifs d'ensemble et à l'orientation qu'ils indiquent.

La planification exige que l'on distingue les services municipaux et qu'on évalue leurs priorités. Au moment de présenter son budget, chaque service doit soumettre une évaluation des dépenses nécessaires où il indique :

- le service précis et le montant des dépenses à engager;
- les raisons justifiant ces dépenses;
- la façon dont le service répond aux objectifs municipaux fixés.

Il incombe alors aux fonctionnaires élus de déterminer comment répartir les ressources limitées pour couvrir les sommes nécessaires à la prestation de services adéquats aux contribuables.



Il incombe au trésorier de rechercher et de recommander les meilleurs investissements dans les limites fixées par les lois et la politique du conseil. Le placement de fonds dans des organismes financièrement faibles risque d'entraîner la perte ou la réduction de l'intérêt prévu et, dans certains cas, la perte totale ou partielle du capital placé.

Droits d'aménagement et impôts pour le lotissement

Les promoteurs immobiliers sont assujettis aux modalités des conventions de lotissement peuvent assurer la responsabilité de fournir ou de payer les travaux municipaux de viabilisation requis pour de nouveaux aménagements. Les conventions de lotissement sont une condition préalable à l'approbation ministérielle ou régionale d'un plan de lotissement. Ces droits s'appliquent souvent aussi aux lotissements approuvés par l'autorité habilitée à donner son consentement.

L'installation par les promoteurs immobiliers ou le paiement de droits équivale à absorber les coûts de viabilisation entraînés par un nouvel aménagement habituellement un lotissement résidentiel situé aux abords d'une grande ville en pleine expansion.

Lorsqu'une convention de ce genre permet que le financement des travaux municipaux d'immobilisations se fasse sous forme d'emprunts privés, la capacité d'emprunt de la municipalité et le taux d'impôt n'en souffrent pas. Quant au promoteur immobilier, il rentre dans ses frais en les imputant au prix de vente des logements.

Dans l'ensemble des services qu'il incombe au promoteur immobilier de fournir ou de payer dans le cadre d'une convention de lotissement, on peut inclure des installations comme les égouts sanitaires, les égouts pluviaux, les canalisations d'eau, les routes et travaux publics annexes, les parcs et installations récréatives et l'installation des câbles de distribution d'électricité (s'ils doivent être souterrains). On demande de plus en plus aux promoteurs immobiliers d'effectuer des paiements en numéraire appelés d'ordinaire impôts pour le lotissement. Ces paiements forfaitaires peuvent être réservés à des fins désignées et équivaloir ainsi à l'installation de services; ils peuvent être exigés en vertu d'un autre besoin précisé par la municipalité; ou ils peuvent être imposés pour des buts non spécifiés.

Revenus de placement

La municipalité reçoit un intérêt grâce aux placements des fonds excédentaires, le cas échéant. À maintes occasions au cours de l'année, une municipalité peut avoir de l'argent qu'elle peut placer jusqu'à ce qu'elle en ait besoin pour ses dépenses. Ces fonds excédentaires proviennent peu-vent se constituer grâce à la perception d'impôts à titre provisionnel, à la réception de subventions ou pour d'autres raisons. Une bonne gestion financière visera à réaliser un rendement intéressant sur ces fonds grâce à des pratiques judicieuses de placement.

Pénalités et intérêts sur les impôts

Des pénalités sont imposées sur les impôts perçus dans l'année en cours qui demeurent impayés après la date prescrite pour leur paiement. Les impôts qui demeurent impayés au-delà de la fin de l'année en cours sont appelés arriérés d'impôt et l'intérêt couru peut être ajouté au solde impayé. Le taux d'intérêt et les pénalités qui peuvent être imposés sont fixés par un règlement du conseil dans les limites de la *Loi de 1982 sur les taux municipaux d'intérêt et d'escompte* ou la *Loi sur les municipalités*.

Amendes

Cette source de recettes comprend les amendes imposées pour infraction aux règlements municipaux, à la *Loi sur le code du bâtiment* et à diverses autres lois. Les genres d'amendes les plus courantes sont celles qui correspondent à des infractions aux règlements locaux de stationnement ou de circulation et à des infractions aux règlements de construction.

Loyers, concessions et franchises

Cette catégorie de recettes englobe des postes comme les loyers exigés pour l'utilisation ou l'occupation de biens immeubles municipaux et l'octroi de concessions ou de franchises pour utiliser des installations ou locaux municipaux.

La délivrance de permis est principalement un acte de règlement ou de contrôle. Les recettes obtenues ne sont qu'un effet secondaire. Il reste qu'il est à conseiller d'imposer, chaque fois qu'il est possible, les droits suffisants pour couvrir les frais d'administration engagés dans le processus de délivrance et de surveillance des permis.



Bon nombre de municipalités ont diversifié et étendu leur système de recettes ces dernières années en vue de diminuer leur forte dépendance par rapport aux impôts municipaux comme principale source de recettes. Il y aurait lieu toutefois d'examiner avec soin le choix des recettes admissibles pour faire en sorte que les coûts de recouvrement et d'éventuels problèmes administratifs ne dépassent pas les avantages possibles de ces recettes supplémentaires.

Droits, redevances et donations

La municipalité peut imposer des droits et redevances pour certains services déterminés. C'est le cas par exemple des droits de certificat d'impôt, des redevances de raccordement aux égouts et aux canalisations d'eau ou des droits d'utilisation, des frais d'installations récréatives (notamment les kiosques de rafraîchissements, les concessions, les frais d'entrée à l'aréna et la location de patinoire), ainsi que diverses redevances d'aménagement. Ces redevances sont liées aux coûts de prestation des services et imputées à leurs utilisateurs.

Permis

Les administrations locales ont le droit de prescrire, d'interdire et de réglementer un bon nombre d'activités des particuliers et organismes sur le territoire de la municipalité. Celle-ci peut adopter un règlement en vue d'exercer ces droits et plusieurs articles de la *Loi sur les municipalités* portent sur les pouvoirs permettant à une municipalité d'émettre certains permis. La liste des professions ou métiers qui peuvent être licenciés ou réglementés est longue et se retrouve dans les diverses sections de la *Loi sur les municipalités* sous la rubrique «Règlements d'octroi de permis». Certaines de ces dispositions législatives prévoient le paiement d'un droit précis ou établissent un droit maximal pour l'octroi de permis, tandis que d'autres pouvoirs d'octroyer des permis laissent le barème de droits à la discrétion de la municipalité.

Outre l'octroi de permis à des métiers et professions, cette catégorie de recettes pourrait également comprendre celles qui dérivent des certificats de mariage, de l'immatriculation des chiens et d'autres genres de permis, notamment des permis de construire et de faire des travaux de plomberie.

Paielements tenant lieu d'impôts

Les paielements tenant lieu d'impôts visent à indemniser les municipalités des frais engagés pour assurer les services municipaux aux propriétés exonérées de l'impôt.

Même si tous les biens immeubles situés dans une municipalité font l'objet d'une évaluation foncière, la *Loi sur l'évaluation foncière* exonère de l'impôt certaines catégories de biens immeubles. La liste ci-dessous pour l'impôt incomplet qu'elle soit donne des exemples de genre de propriétés exonérées.

- Terrains ou propriétés appartenant au Canada ou à une province.
- Propriété occupée par une église ou un cimetière.
- Propriété appartenant à un comté ou une municipalité ou placée sous le contrôle d'un conseil local ou d'une commission.
- Propriété détenue en fiducie pour le compte d'une bande ou d'un organisme d'Indiens.
- Propriété possédée par des institutions charitables ou à but non lucratif.
- Etablissements d'enseignement publics et hôpitaux publics.

Le montant du paieement tenant lieu d'impôt est déterminé à l'aide d'une formule particulière au genre de propriété et n'est pas nécessairement égal au montant de l'exonération d'impôt.

Autres sources de recettes

Comparées aux recettes dérivant de l'impôt et des paielements de transferts intergouvernementaux, les recettes que les municipalités touchent d'autres sources sont moins importantes, quant à leur montant et à leur rôle dans l'établissement du budget municipal et son financement, mais elles ne sont pas négligeables pour autant.

Les subventions en fonction du prélèvement, instaurées en 1973, recou-

vrent ce qui suit :

- La subvention d'aide générale, qui est une subvention de base actuellement égale à 6 % du prélèvement municipal général pour les municipalités des paliers supérieur et inférieur.
- La subvention d'aide spéciale aux municipalités du Nord de l'Ontario, qui est actuellement égale à 18 % du prélèvement municipal général et elle est payée en sus de la subvention d'aide générale dans les municipalités du Nord. Cette subvention tient compte des coûts très particuliers auxquels font face les localités du Nord, par suite de la rigueur des hivers et de caractéristiques géographiques inhabituelles. Elle tend également à alléger les impôts fonciers.
- La subvention de péréquation des ressources, qui vise à renforcer la capacité budgétaire des municipalités où l'assiette de l'impôt est inférieure à la norme provinciale. Cette norme a été fixée en fonction d'une évaluation foncière moyenne égalisée par ménage.

Crédits d'impôt foncier

Les crédits d'impôt foncier ont été instaurés pour la première fois en Ontario en 1972. L'objectif était de réduire la charge des impôts municipaux et scolaires pesant sur les contribuables à revenu faible et moyen. Depuis 1980, le gouvernement de l'Ontario fournit également des subventions annuelles directes allant jusqu'à 600 \$ par ménage pour compenser les impôts municipaux et scolaires et les impôts d'aménagement local acquittés par les personnes de 65 ans et plus. Les programmes s'appliquent que la propriété soit occupée par son propriétaire ou louée. En outre, un allègement de l'impôt foncier est offert aux propriétaires de terres agricoles productives et aux gestionnaires de terres forestières dans le cadre du programme de réduction fiscale aux exploitations agricoles.

Subventions et subsides

Les subventions et subsides sont des contributions versées par les paliers de gouvernement provincial et fédéral pour aider les municipalités à couvrir les frais de prestation de services à leurs résidents.

Actuellement, le gouvernement provincial offre, par l'intermédiaire de ses ministères et organismes, plus d'une centaine de programmes distincts de subventions et subsides. La meilleure source d'information en la matière est la publication intitulée *Aide financière provinciale aux municipalités, conseils et commissions*, rédigée annuellement par le ministère des Affaires municipales et distribuée par la Librairie du gouvernement de l'Ontario.

Subventions conditionnelles et inconditionnelles On peut qualifier de conditionnelles les subventions qui sont versées à condition que les fonds servent à un programme ou service défini au sein de la municipalité. Les subventions inconditionnelles sont des fonds servant à couvrir les frais de fonctionnement courants inscrits au budget.

Les subventions conditionnelles représentent environ 73 % du total des subventions provinciales. Elles sont assujetties à des critères d'admissibilité et à des conditions d'utilisation. Les principales subventions conditionnelles sont accordées pour le transport, la santé, les services sociaux, l'environnement, la culture et les loisirs.

Les subventions inconditionnelles, qui représentent 27 % du total des subventions provinciales, recouvrent ce qui suit :

- subventions générales par ménage;
- subventions pour la police par ménage;
- subventions de densité par ménage pour les municipalités admissibles en raison du ratio de logements résidentiels par rapport à la superficie totale en hectares;
- subventions en fonction du prélèvement (soutien général, soutien particulier et péréquation des ressources);
- aide particulière et subventions provisoires;
- subventions pour recettes garanties.



De cette façon, le contribuable connaît la somme à payer à ces fins distinctes. Ou encore, conformément à l'article 380 de la loi, le conseil d'une cité, d'une ville, d'un village ou d'un canton peut, par voie de règlement, autoriser l'émission de deux avis d'impôt distincts, dont l'un précise uniquement l'impôt à payer aux fins scolaires. Mais cette pratique est rare. Parmi les questions que le conseil doit envisager en matière de facturation et de perception d'impôt, on peut citer :

- les paiements d'impôts en une somme globale ou en versements échelonnés;
- le calendrier des paiements et le calcul des versements;
- les pénalités pour paiement en retard;
- les réductions pour paiement anticipé.

Bon nombre de municipalités ont adopté un système de versements échelonnés. Ceux-ci sont pratiques pour les contribuables et en même temps fournissent à la municipalité un afflux régulier de fonds tout en réduisant l'ampleur des emprunts temporaires. Il est possible de diminuer encore les emprunts si la municipalité introduit un prélèvement provisionnel avant même d'adopter son budget annuel. Quelle que soit la méthode, il est important de mettre en place un système complet et méthodique de perception des impôts.

Perception des impôts

La loi confère au percepteur plusieurs moyens de faire exécuter le paiement des impôts. En vertu des articles 371 et 372 de la *Loi sur les municipalités*, par exemple, une municipalité peut ordonner à un locataire de remettre ses chèques de loyer à la municipalité pour qu'ils soient portés au crédit du montant des impôts et autres coûts dus par son propriétaire.

La municipalité peut également recourir à un huissier pour saisir les biens et biens meubles saisissables ou intenter une action civile contre le propriétaire.

En dernier ressort, la municipalité peut vendre la propriété conformément aux dispositions de la *Loi de 1984 sur les ventes pour impôts municipaux*. On considère toutefois, en général, la vente d'une propriété aux fins de recouvrement de l'impôt comme l'ultime recours.

Industries et commerces . . . 1 000 000 \$ x 57,8035	57 804 \$
Propr. résidentielles et agricoles . . . 9 000 000 \$ x 49,1329 . . . 442 196	500 000 \$
Somme à prélever	500 000 \$
Différence	0

Facturation de l'impôt

Chaque année, la Division des services d'évaluation du ministère du Revenu remet à chaque municipalité un exemplaire du rôle d'évaluation foncière aux fins de l'impôt à percevoir l'année suivante. Le rôle énumère chaque propriété et indique pour chacune d'elles :

- le numéro de rôle;
- la valeur évaluée aux fins de l'impôt;
- le genre d'évaluation foncière (c'est-à-dire, résidence, industrie ou commerce, propriété exonérée d'impôt, exonérée mais admissible à des subventions ou paiements tenant lieu d'impôts, etc.);
- soutien d'école publique ou séparée;
- les totaux pour chaque genre d'évaluation foncière selon l'école que soutiennent les contribuables.

Ce rôle est connu sous le terme de «rôle déposé» et est modifié par la suite en fonction des rajustements découlant d'appels de l'évaluation foncière, d'erreurs ou d'omissions. Si toutes les révisions du rôle ne sont pas disponibles au moment d'établir les taux du millième, on se sert du rôle déposé et les rajustements sont effectués par la suite.

La rédaction des relevés d'imposition incombe au percepteur municipal qui se sert des données inscrites sur le rôle de perception. Ce rôle énumère toutes les évaluations foncières et autres, les impôts prélevés sur chaque parcelle de biens immeubles et tous les impôts extraordinaires, impôts basés sur la longueur de la façade, comme les impôts d'aménagement local et tous les autres impôts extraordinaires. Comme l'exige la *Loi sur les municipalités*, sur le relevé d'imposition, la distinction est faite entre les prélèvements pour l'école primaire, pour l'école secondaire et pour la municipalité de palier supérieur et les prélèvements pour la municipalité locale en général et les autres impôts extraordinaires.



Calcul des taux du millième – Canton de X

VALEUR IMPOSABLE

Propriétés résidentielles et agricoles

– Soutien à l'école publique	8 500 000 \$
– Soutien à l'école séparée	500 000
	<u>9 000 000 \$</u>

Commerces et industries

– Soutien à l'école publique	950 000 \$
– Soutien à l'école séparée	50 000
	<u>1 000 000 \$</u>

Sommes à prélever

*Aux fins de la municipalité en général	500 000 \$
Aux fins du comté	200 000
Aux fins des écoles publiques primaires	400 000
Aux fins des écoles secondaires	350 000
Aux fins des écoles séparées – taux du millième déterminé par le conseil scolaire	

AUX FINS DE LA MUNICIPALITÉ EN GÉNÉRAL

Évaluation foncière

Prop. résidentielles et agricoles	85 % x 9 000 000 \$	7 650 000 \$
Industries et commerces	100 % x 1 000 000 \$	1 000 000
Total		<u>8 650 000 \$</u>

***Somme à prélever**

500 000 \$

Calcul du taux du millième

Industries et commerces	500 000 \$ x 1000	57,8035
	<u>8 650 000 \$</u>	

Prop. résidentielles et agricoles . . . 85 % x 57,8035 . . . 49,1329 millièmes

Sans égard au montant en cause, les sommes que la municipalité est tenue de verser à la région ou au comté et aux conseils scolaires sont celles que ceux-ci demandent. En outre, ils ont droit à leur part de tout impôt supplémentaire prélevé au cours de l'exercice. Inversement, la municipalité locale peut exiger le remboursement de sa part des impôts et ajustements non recouvrables découlant des appels de l'évaluation.

Répartitions au bénéfice d'autres organismes

La municipalité partage les recettes provenant des impôts sur le téléphone et le télégraphe, de certaines subventions et de quelques paiements tenant lieu d'impôt avec les conseils scolaires et(ou) la région ou le comté. Les sommes à partager et la méthode de calcul du ratio de partage varient avec le genre de paiement. La loi régissant le paiement particulier indique en détail la procédure à suivre, il y a donc lieu de s'y reporter lorsqu'on détermine les répartitions.

Étant donné que les paiements de ce genre sont trop nombreux pour les passer ici en revue un par un, nous vous invitons à contacter le bureau local de la Direction des services régionaux du ministère des Affaires municipales pour vous renseigner sur chaque paiement particulier.

Calcul des taux du millième

L'exemple suivant montre comment calculer les taux du millième pour une municipalité X située dans un comté. L'exemple se limite au calcul des cotisations aux fins de la municipalité en général, mais on peut répéter la même méthode pour chaque fin.

Aux fins scolaires, le pouvoir relatif à cet écart est inscrit dans la *Loi sur l'éducation*, paragraphe 222(1) et, à toutes les autres fins, dans la *Loi sur les subventions aux municipalités de l'Ontario*, paragraphe 7(3). Le paragraphe 222(3) de la *Loi sur l'éducation* stipule en outre que le conseil d'écoles séparées doit calculer les taux à prélever aux fins des écoles séparées. Cette dernière disposition signifie tout simplement que le conseil d'écoles séparées dicte à la municipalité les taux à prélever sur les contribuables de l'école séparée. Toutefois, la disposition des 85 % mentionnées ci-dessus s'applique toujours.

Prélèvements aux fins de la municipalité en général

La somme à prélever au moyen de l'impôt est déterminée lorsque le conseil adopte les prévisions annuelles des dépenses. Les recettes estimatives de toutes sources autres que les impôts fonciers, y compris tout excédent de l'exercice précédent, sont déduites des dépenses brutes estimatives et le solde est la somme à prélever. De même, tout déficit de l'exercice précédent s'ajoute aux dépenses brutes en vue d'établir la somme à prélever.

Le paragraphe 164(2) de la *Loi sur les municipalités* stipule la nécessité de tenir compte des excédents ou déficits.

Prélèvements aux fins de la région, du comté et des écoles

La municipalité locale reçoit des réquisitions de la région ou du comté (le cas échéant) et des conseils scolaires indiquant les sommes que la municipalité doit percevoir à ces fins. Ces sommes sont rajustées selon la répartition des paiements tenant lieu d'impôts, des subventions, des impôts sur le téléphone et le télégraphe, et de tout prélèvement excédentaire ou insuffisant d'exercices précédents en vue de déterminer le montant à percevoir par voie d'imposition.

Plus de la moitié de toutes les municipalités de l'Ontario se sont prévaluées de l'article 63 de la loi.

Les biens commerciaux sont évalués à la fois aux fins de l'impôt sur les entreprises et aux fins de l'impôt foncier. En effet, le propriétaire est imposé selon l'évaluation du bien immeuble et ceux qui gèrent l'entreprise établie sur ce bien immeuble sont imposés selon un pourcentage déterminé par la loi, appliqué à l'évaluation du bien immeuble. Les pourcentages sont indiqués à l'article 7 de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

Taux du millième (taux de l'impôt) Le taux du millième est le taux de l'impôt appliqué à chaque dollar du montant d'évaluation imposable en vue de déterminer le montant des impôts à payer. En termes simples :

- le taux d'un millième équivaut à 1 \$ sur chaque tranche de 1 000 \$ d'évaluation.

Les taux du millième correspondent à six objectifs :

- municipalité en général
- municipalité de palier supérieur (régionale, de comté ou de district)
- école primaire publique
- école primaire séparée
- école secondaire publique
- école secondaire séparée

À chacun de ces objectifs correspondent deux taux du millième : l'un s'applique à l'évaluation des propriétés résidentielles et agricoles, l'autre à l'évaluation des industries et des commerces.

En outre, il est possible que soient exigés des impôts de secteur ou des impôts extraordinaires (qui ne s'appliquent pas d'ordinaire à la totalité des biens-fonds évalués dans la municipalité). Ces impôts peuvent être perçus pour des projets locaux d'amélioration, des services publics et la coupe des mauvaises herbes.

Écart entre les taux du millième À toutes les fins, y compris aux fins scolaires, le taux du millième qui s'applique à l'évaluation des propriétés résidentielles et agricoles représente 85 % du taux de l'évaluation des industries et des commerces. Cet écart de 15 % est une des mesures conçues pour alléger la charge du contribuable résidentiel.



d'une loi d'ordre privé. L'évaluation, qui est l'élément clé de l'imposition des biens immeubles, a posé quelques difficultés. Avant que les provinces n'assument la fonction d'évaluation, la différence entre les pratiques locales a conduit à des variations considérables dans l'évaluation de biens immeubles analogues au sein d'une même municipalité et d'une municipalité à l'autre. En vue d'introduire une certaine cohérence, le gouvernement de l'Ontario a élaboré des *facteurs de péréquation* pour ramener les chiffres d'évaluation foncière locale à une base plus uniforme. Ces facteurs servent à déterminer les transferts provinciaux et à calculer la *répartition* selon le comté et la région, c'est-à-dire la répartition des besoins de trésorerie des comtés et des régions entre les municipalités de palier inférieur d'où proviennent les fonds. Toutefois, on se sert toujours de l'évaluation impossible locale pour le prélèvement de l'impôt.

Pour éliminer ces variations de l'évaluation foncière, la province a pris en main la fonction d'évaluation en 1970 avec l'intention d'imposer une *évaluation foncière selon la valeur marchande*. Un certain nombre de municipalités ont déjà adopté l'évaluation foncière en fonction du marché dans toutes les catégories en vertu de l'article 70 de la *Loi sur l'évaluation foncière* qui ordonne une évaluation uniforme de la valeur marchande pour toutes les catégories de biens immeubles. Ou encore, les municipalités ont le choix de demander une nouvelle évaluation en vertu de l'article 63 de la même loi. Cet article prévoit une nouvelle évaluation uniforme de biens immeubles dans chaque catégorie : résidences, résidences multiples, commerces et industries. Aucune modification ne porte sur la valeur totale évaluée de cette catégorie. Pour donner un exemple, prenons le cas suivant :

Une catégorie résidentielle ayant une valeur totale évaluée à 25 millions de dollars et une valeur marchande globale de 73,5 millions de dollars peut comporter divers biens immeubles évalués entre 15 % et 50 % de leur valeur marchande. Après une nouvelle évaluation selon l'article 63, la valeur totale évaluée pour cette catégorie de biens serait toujours de 25 millions de dollars, mais tous les biens pris individuellement seraient maintenant évalués uniformément à 34 % de leur valeur marchande (34 % de 73,5 millions de dollars).

Introduction

Depuis les années 70, il est courant de parler de restrictions financières frappant les administrations locales. Les municipalités sont aux prises avec des demandes de dépenses de plus en plus fortes, en grande partie par suite de l'urbanisation. Pour satisfaire à ces demandes, elles doivent gérer leurs finances de manière à en tirer le maximum. Elles doivent en particulier :

- avoir un système efficace de gestion de la trésorerie;
- avoir un système budgétaire efficace;
- avoir des politiques efficaces de financement de capital; et
- procéder, à intervalles réguliers, à l'examen des programmes, des services et des méthodes d'application.

Sources des recettes municipales

Les recettes municipales se répartissent ainsi :

- impôts fonciers
- paiements tenant lieu d'impôts
- subventions conditionnelles et inconditionnelles
- autres recettes

Impôts fonciers

L'impôt foncier est la principale source de recettes confiée directement à la municipalité. Il comporte deux éléments clés : l'assiette de l'impôt et le taux de l'impôt.

Évaluation foncière (assiette de l'impôt) La base de l'impôt foncier est le rôle d'évaluation foncière. La *Loi sur l'évaluation foncière* autorise l'évaluation des biens-fonds et indique les méthodes d'évaluation. Elle définit les catégories et genres de propriétés assujetties à l'impôt et celles qui, même si elles sont évaluées, sont exonérées de l'impôt. Dans certains cas, les conseils municipaux sont également autorisés à exonérer de l'impôt certaines autres propriétés. L'autorisation de procéder à des exonérations d'impôt est également accordée aux municipalités en vertu de la *Loi sur les municipalités* et, dans des situations particulières, en vertu

Droit Statutaire

Lois de l'Ontario (L.O.) (Statutes of Ontario) : ce recueil, produit annuelle-ment, renferme une table des matières énumérant les lois d'intérêt public et les lois d'intérêt privé adoptées durant la session de l'Assemblée législative de l'année.

Lois refondues de l'Ontario (L.R.O.) (Revised Statutes of Ontario) : compilé à la fin de chaque décennie, ce recueil de lois d'intérêt public est classé par ordre alphabétique du titre, le dernier volume renfermant une table des matières détaillée.

Ontario Statute Citor : mis à jour régulièrement, ce recueil consigne de façon cumulative toutes les modifications apportées aux lois de l'Ontario depuis les plus récentes lois révisées de l'Ontario. Il renferme également une table des matières des règlements en vigueur.

Droit Administratif

Ontario Municipal Board Reports. Toronto : Carswell.

Municipal Planning and Law Reports. Toronto : Carswell.

Gazette de l'Ontario (Ontario Gazette) : publiée chaque semaine, la Gazette renferme les règlements qui viennent d'être adoptés.

Revised Regulations of Ontario (R.R.O.) : regroupement des règlements publiés environ tous les dix ans.



Références – Section II

- Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto : Carswell, 1983.
- Ministère des Services gouvernementaux. *Ministerial Responsibility for Acts*, publication annuelle.
- Ministère du Procureur général. *The Provincial Offences Act and Municipal Law Enforcement: Instructional Manual*, juin 1982.
- Ministère des Affaires municipales, publications administratives : *Drafting Municipal By-Laws*
- The Municipality and the Law*
- Procédure By-Law*
- La Loi d'interprétation*
- La Loi sur l'exercice des compétences légales*
- La Loi sur les infractions provinciales*
- By-Law Enforcement*
- La Loi de 1983 sur les conflits d'intérêts municipaux*
- Ministère des Affaires municipales. *Summary of Legislation*, publication annuelle.
- Municipal Finance Officers Association of Ontario. *Municipal Risk Management*, 1988.
- Rogers, Ian MacF. *Canadian Law of Municipal Corporations*. Toronto : Carswell : deux volumes, feuilles volantes, mis à jour trois fois par année.
- Rogers, Ian MacF. *Municipal Councilor's Handbook* (4^e édition). Toronto : Carswell, 1982.

- lité et son personnel peuvent se retrouver. En outre, une bibliothèque juridique municipale de ce genre peut s'acquérir petit à petit.
7. Vérifiez si la municipalité a souscrit l'assurance suffisante pour protéger à la fois le personnel et les conseillers dans l'exercice de leurs fonctions. La loi donne aux conseils et aux commissions le pouvoir de fournir à un membre une assurance de responsabilité civile ou de lui rembourser les frais engagés dans sa défense contre toute poursuite y compris une action en conflit d'intérêts s'il se trouve qu'il n'a pas entreint la loi. Cette assurance pourrait couvrir par exemple le cas où un employé municipal donne des renseignements à un citoyen qui se sert de ces renseignements au détriment de l'employé. Face à l'augmentation du nombre de litiges mettant en cause les administrations municipales, on peut également considérer cette assurance comme une forme peu coûteuse de médecine préventive.
8. Ayez soin de rendre officiels les débats, le cas échéant, et de documenter de façon approfondie et systématique les activités de la municipalité. Par exemple :
- Soyez conscient des fonctions assignées au personnel et vérifiez si les descriptions d'emploi sont complètes et mises à jour à intervalles réguliers. De telles mesures sont importantes pour protéger le personnel municipal qui peut se trouver dans la nécessité de démontrer qu'il agit dans le cadre de ses fonctions si une question de responsabilité civile se présente.
 - Encouragez la préparation de dossiers plus détaillés que par le passé, sous réserve des limites imposées par la *Loi sur les municipalités*. Nonobstant le mérite de ces modifications, il est important que la municipalité ne perde pas sa souplesse et qu'elle réponde rapidement aux situations, ce qui la distingue d'autres paliers de gouvernement. Il s'agit de trouver le juste milieu dans ces questions et d'établir une protection suffisante pour les droits des citoyens et donc une protection pour le personnel municipal.



- 6. Appuyez la constitution ou l'enrichissement d'une bibliothèque muni-
cipale de droit de base, répondant à vos besoins, comme nous le
souignons à la fin de cette section. Cette documentation peut sembler
coûteuse, mais elle constitue une «médecine préventive» peu coû-
teuse par rapport aux situations épineuses dans lesquelles la municipa-
- 5. Examinez les règlements de votre municipalité pour vous familiariser
avec les pouvoirs que vous confèrent les lois.

ment du territoire.

- 4. Familiarisez-vous avec les lois provinciales concernant votre municipa-
lité, en particulier la *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur l'aménage-*
- 3. Ne vous retranchez pas derrière les diverses restrictions et complica-
tions juridiques comme derrière une excuse pour ne pas agir;
familiarisez-vous plutôt avec elles pour pouvoir travailler efficacement
dans le cadre de ces restrictions et complications, à atteindre les objec-
tifs fixés pour votre municipalité. Au lieu de demander constamment
des conseils sur ce que la municipalité ne peut pas faire, apprenez à
chercher conseil sur les choses qu'elle peut faire.
- 2. Ne comptez pas sur le personnel municipal, quelle que soit sa compé-
tence, pour vous donner des conseils juridiques. Cette responsabilité
incombe à l'avocat municipal.
- 1. Soyez sensible aux limitations légales dans le cadre desquelles la
municipalité doit agir et au besoin de conseils juridiques.

Même après ce bref sommaire du droit municipal, la complexité du sujet
est évidente. Quelques suggestions peuvent cependant aider le nouveau
conseiller, et même tous les conseillers.

Conclusion

Examen judiciaire

Cette forme de recours, dont des exemples ont été donnés ci-dessus, se
limite aux cas où la municipalité (ou un conseil local) se propose d'agir
ou a agi sans pouvoirs ou au-delà de ses pouvoirs ou a refusé d'exercer un
pouvoir obligatoire. Dans ces circonstances, le simple citoyen peut
prendre l'initiative de porter la question devant les tribunaux en vue d'ob-
tenir un recours judiciaire.

Gestion des risques Les municipalités reconnaissent de plus en plus le besoin de prendre des mesures préventives pour réduire leurs responsabilités envers les tiers et elles adoptent des stratégies de gestion des risques. En termes généraux, la gestion des risques s'inscrit dans une approche systématique visant à minimiser les effets et le coût des poursuites intentées contre la municipalité. Cette approche englobe l'identification des dangers possibles et l'adoption de mesures appropriées pour en réduire la gravité ou les éliminer.

Étant donné que les domaines d'activités municipales où les dangers éventuels sont les plus prévalants sont ceux des travaux publics, des parcs et des centres récréatifs, c'est là que sont concentrées les mesures de gestion des risques.

Le lecteur trouvera une discussion plus approfondie de la gestion des risques dans une publication de la Municipal Finance Officers Association of Ontario intitulée *Municipal Risk Management*. La publication traite de la question en détail et comprend des renseignements sur divers aspects du processus tels que le contrôle des pertes, l'administration des réclamations et l'achat d'assurance. Votre municipalité peut s'en procurer un exemplaire auprès de l'association.

En plus de faire l'objet de poursuites civiles, la municipalité peut aussi être mise en accusation en vertu du *Code criminel* pour avoir été la cause d'une nuisance commune et devoir payer une amende parce que son action (ou son inaction) a mis en danger la santé, la sécurité, le confort ou la propriété d'une personne.

Appels

Si la loi le prévoit expressément, le simple citoyen peut interjeter appel des décisions municipales devant les tribunaux et certains organes quasi judiciaires comme la Commission des affaires municipales de l'Ontario et la Commission de révision de l'évaluation foncière. Le domaine de l'aménagement du territoire a fourni plusieurs exemples d'appels de décisions d'organes comme le comité d'ajustement, le comité de répartition foncière et le conseil lui-même.



En pratique, il faut reconnaître que de nombreux conseillers savent distinguer ce qui est en dehors de leur pouvoir et ce qui est illégal parce qu'expressément interdit par la loi ou contraire à la loi. Dans le premier cas, le conseil se trouve parfois aux prises avec une nécessité locale qu'il ne peut satisfaire qu'en prenant des mesures qu'il n'est pas expressément habilité à prendre. Il peut être enclin à prendre des mesures de ce genre dans l'espoir qu'un public satisfait ne mettra probablement pas en question la légalité de ces mesures. Compte tenu des antécédents, le conseil peut également prévoir que le gouvernement provincial reconnaîtra le besoin de cette autorité municipale en adoptant des mesures législatives visant à valider les actes qui ont pu être posés. Les conseillers doivent toutefois ne pas oublier que le besoin local, si contraignant soit-il, ne peut remplacer un pouvoir juridique en bonne et due forme. S'il faut recourir aux tribunaux dans une situation de ce genre, ces derniers annulent l'initiative municipale comme constituant un excès de pouvoir (*ultra vires*), sans tenir compte des bonnes intentions.

Action civile en dommages-intérêts

À titre de personne morale, la municipalité peut être poursuivie parce qu'elle n'a pas satisfait à ses obligations statutaires ou qu'elle a fait preuve de négligence dans l'exercice de ses obligations. Les dommages aux véhicules causés par des routes mal entretenues ou des dommages corporels subis à la suite d'une chute sur le trottoir glissant sont deux exemples de cas pouvant donner lieu à une action civile. Il est important que les conseillers veillent à ce que la municipalité soit suffisamment assurée pour couvrir ce genre d'action civile.

Étant donné le caractère général de certaines des plaintes qui peuvent être portées contre une municipalité, l'Assemblée législative et les tribunaux ont imposé certaines restrictions en vue de protéger la municipalité contre les litiges. Par exemple, il faut respecter les lois quant à l'usage des routes; un propriétaire de camion ayant intenté une poursuite contre une municipalité pour mauvais entretien des routes a vu sa demande rejetée parce que la largeur du camion dépassait les dimensions prescrites par le règlement. Par ailleurs, le paragraphe 284(4) de la *Loi sur les municipalités* limite la responsabilité éventuelle de la municipalité en cas de dommages corporels causés par la neige ou la glace sur un trottoir aux cas de «négligence grave».

Jusqu'ici, il a été question des différentes méthodes permettant au conseil de faire exécuter ses règlements, mais il existe aussi différentes méthodes permettant au citoyen d'intenter une action contre la municipalité.

Excès de pouvoir En vertu de l'article 139 de la *Loi sur les municipalités*, un résident de la municipalité ou une personne intéressée à un règlement de son conseil peut demander à la Cour suprême de casser le règlement dans sa totalité ou partiellement, en faisant valoir qu'il est contraire à la loi. On peut généralement présenter une requête en vertu de la *Loi sur la procédure de révision judiciaire* pour obtenir que le règlement soit déclaré invalide.

Actions contre la municipalité

Exécution et recouvrement forcés L'article 325 de la *Loi sur les municipalités* comporte également un mode d'exécution stipulant que si le conseil est habilité à ordonner ou exiger qu'une chose soit faite, et que celle-ci n'est pas faite par la personne qui en a reçu l'ordre, le conseil peut le faire à sa place et rentrer dans ses frais soit en intentant des poursuites, soit en évaluant les terres en question, dépens compris.

Actions restrictives En vertu de l'article 327 de la *Loi sur les municipalités*, la municipalité ou un contribuable peuvent intenter une action visant à restreindre les infractions aux règlements de la municipalité. Une injonction peut être accordée au gré des tribunaux, mais c'est rarement le cas. Le cas classique serait une injonction sollicitée en vue de restreindre les infractions aux règlements de zonage lorsque l'amende ne suffit pas à dissuader le contrevenant.

L'article 326 de la *Loi sur les municipalités* permet à un juge de la Cour provinciale, qui a déclaré une personne coupable d'infraction à un règlement, de rendre également une ordonnance interdisant à cette personne de continuer ou de répéter l'infraction. La personne qui contreviendrait à une ordonnance de ce genre pourrait être poursuivie pour outrage au tribunal ou inculpée en vertu du *Code criminel* et pourrait être emprisonnée. On trouve des dispositions analogues d'ordonnances d'interdiction au paragraphe 66(3) de la *Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire* relativement aux déclarations de culpabilité pour infractions aux règlements de zonage.



Poursuites

Les poursuites consécutives à la plupart des infractions aux règlements relèvent de la *Loi sur les infractions provinciales*. Aux termes de la loi, les infractions sont sanctionnées d'une amende maximale de 2 000 \$, sauf dispositions contraires de la loi.

Des procédures simplifiées dans le cadre de la partie I de la loi permettent à l'agent d'exécution des règlements municipaux (désigné ici comme agent provincial des infractions) de dresser une contravention où sont inscrits les amendes fixées et un texte abrégé. Le texte doit être conforme aux dispositions des articles 3 et 13 de la loi et les amendes doivent être approuvées par le juge en chef de la Cour provinciale. Lorsqu'on utilise les poursuites selon la partie I, l'amende maximale est de 300 \$ et aucune peine de prison ne peut être imposée. Là où il n'y a pas d'amende fixée, il est possible d'établir une sommation sur-le-champ. Le défendeur peut plaider coupable et payer à l'avance ou plaider coupable et comparaître devant un juge de paix auquel il fournit une explication, ou plaider non coupable et aller devant les tribunaux.

Les infractions graves donnent généralement lieu à des poursuites en vertu de la partie III de la loi. La comparution en cour est obligatoire et les tribunaux peuvent recourir à d'autres mesures correctives. Les infractions relatives au stationnement relèvent de la partie II de la *Loi sur les infractions provinciales* qui entre actuellement en vigueur étape par étape.

Peines L'article 321 de la *Loi sur les municipalités* autorise les conseils municipaux et les commissions de police de l'Ontario à promulguer un règlement permettant d'imposer des amendes ne dépassant pas 2 000 \$ à toute personne déclarée coupable d'une infraction à un règlement de la municipalité.

D'autres dispositions précises fixent des plafonds différents. Par exemple, dans le cas de règlements permettant et réglémentant les salons de massage et salles de spectacles pour adultes, l'amende maximale est de 10 000 \$ pour un particulier et de 50 000 \$ pour une compagnie. Chaque règlement de la municipalité prévoit normalement l'amende maximale en cas d'infraction.

- Combien coûtera l'application de ce règlement? Peut-on raisonnablement prévoir que le personnel actuel assumera les nouvelles responsabilités ou faudra-t-il étoffer le personnel?
- Le conseil est-il prêt à appliquer le règlement et à l'appliquer uniformément?

Responsabilités générales en matière d'application

1. Actions intentées par des citoyens À ce premier stade, la municipalité peut promulguer un règlement sans avoir l'intention de doter la municipalité du personnel nécessaire pour sa mise à exécution. On suppose en effet que si le contribuable veut faire exécuter le règlement, il enverra le prétendu contrevenant devant les tribunaux. Pour ce faire, le contribuable comparait devant un juge de paix ou un juge provincial et «dépose une dénonciation». (Une «dénonciation» est un document signé sous serment énonçant les détails de l'infraction.)

2. Actions intentées par des citoyens et par la police Au fur et à mesure que les municipalités se développent et que les vieux liens communautaires perdent de leur vigueur, il se peut que les règlements soient entravés plus souvent et que les citoyens soient moins disposés à faire les frais de la mise à exécution. D'ordinaire, les conseils répondent à la pression des citoyens en chargeant la police locale de donner suite aux plaintes. Il est clairement stipulé dans la *Loi sur la police* que celle-ci est tenue de faire exécuter les règlements municipaux. Toutefois, les responsabilités de la police sont fort étendues et il se peut que le conseil désire essayer d'autres méthodes de mise à exécution des règlements.

3. Actions intentées par des citoyens et par le personnel chargé de l'application Finalement, le conseil peut décider d'engager du personnel chargé de faire respecter le règlement, initiative qui assure son intervention et son contrôle de l'opération. À ce stade, le conseil doit décider si le personnel chargé de faire respecter le règlement agira seulement à la suite de plaintes ou s'il se lancera à la poursuite des infractions. Dans l'un ou l'autre cas, il est bon que la municipalité ait des agents d'exécution des règlements capables de faire preuve de diplomatie, de tact et de talents de négociation, car la majorité des plaintes sont réglées à l'amiable.



discretionnaire en matière de permis, peut uniquement tenir compte des «facteurs pertinents» déterminés par les tribunaux. Comme on l'a déjà fait remarquer ci-dessus, on peut maintenant invoquer devant les tribunaux la disposition de la *Charte canadienne des droits et libertés*, maintenant enchâssée dans notre Constitution, en matière d'égalité des droits, pour refuser des activités apparemment discriminatoires d'une municipalité.

La délégation Une autre restriction à l'exercice des pouvoirs municipaux a trait à la mesure dans laquelle il peut y avoir délégation de ces pouvoirs. Aux termes de l'article 9 de la *Loi sur les municipalités*, les pouvoirs d'une municipalité sont exercés par son conseil. Cette disposition est communément interprétée comme interdisant virtuellement la délégation des pouvoirs du conseil. En pratique, toutefois, les tribunaux ont établi une distinction entre les fonctions législatives et les fonctions administratives d'une municipalité. Alors que, selon les tribunaux, les premières ne peuvent être déléguées (sauf permission explicite de la loi – par exemple, la concession d'écarts mineurs par rapport aux règlements de zonage peut être déléguée à un comité d'ajustement dans le cadre de la *Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire*), les dernières peuvent être déléguées en l'absence de toute disposition contraire de la loi. Comme règle générale, on peut dire que le conseil peut déléguer ses responsabilités administratives si cela est recommandable du point de vue des affaires.

Application des règlements Étant donné la complexité des dispositions juridiques énoncées ci-dessus, on comprendrait que les conseillers, une fois le règlement adopté, puissent un soupçon de soulagement à la pensée que leur tâche est finalement accomplie. Il n'est rien! Tous les efforts déployés l'auront été en vain si la municipalité n'a pas la volonté et les moyens de faire appliquer le règlement en question. À vrai dire, on suggère que, bien avant l'adoption du règlement, les conseillers étudient méticuleusement les conséquences de son adoption.

- Quel sera l'impact de ce règlement sur la population locale?
- Imposera-t-il des restrictions ou des difficultés à certains domaines ou groupes de personnes et comment le conseil affrontera-t-il la réaction du public?

Limites imposées aux décisions du conseil
En grande partie par suite de décisions judiciaires, on a déterminé que les actes du conseil doivent réunir un certain nombre de conditions, brièvement énoncées ci-dessous :

La bonne foi L'action du conseil ne doit pas reposer sur le dol, l'oppression ou un mauvais motif. Bien qu'une telle restriction semble justifiée, on ne sait pas exactement ce qui constitue un bon motif. C'est une question d'interprétation judiciaire.

L'intérêt public Si le pouvoir municipal s'exerce seulement pour servir les intérêts de particuliers, la mesure est d'ordinaire cassée par les tribunaux. C'est toutefois le conseil qui décide ce qui convient à l'intérêt public. En outre, si le conseil, dans sa poursuite de l'intérêt public, prend une mesure qui avantage un particulier, il ne s'ensuit pas nécessairement que la mesure ne sert pas l'intérêt public.

Un caractère raisonnable En vertu de la *Loi sur les municipalités*, un règlement adopté par le conseil dans le cadre de ses pouvoirs et de bonne foi ne peut être remis en question par les tribunaux sous prétexte que ses dispositions ne sont pas raisonnables. Les tribunaux ont toutefois soutenu qu'un règlement, s'il n'est pas raisonnable, peut être une preuve de mauvaise foi, et c'est à partir de cet argument qu'ils ont justifié l'examen permanent du caractère raisonnable des règlements. En outre, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, un règlement peut faire l'objet d'un examen et d'une contestation s'il ne semble pas raisonnable.

L'impartialité Certaines actions du conseil comportent nécessairement une certaine discrimination, du fait que leur application est inégale. Ce à quoi les tribunaux répondent que toute discrimination doit être basée sur un point statuaire et que le traitement doit être impartial à l'intérieur de la même catégorie. Par exemple, le conseil peut faire acte de discrimination en permettant à certaines catégories de magasins de rester ouverts et en exigeant la fermeture de tous les autres.

Il y a des cas où la loi autorise le conseil à faire acte de discrimination, par exemple en ce qui concerne le pouvoir de donner ou de retirer un permis. Bien que la *Loi sur les municipalités* déclare expressément que la décision du conseil en la matière ne peut être remise en question ou révisée par les tribunaux, ceux-ci ont déclaré que le conseil, quand il exerce son pouvoir



mesure consiste à s'acquitter d'une obligation statutaire et qu'un règlement n'est pas expressément requis, une résolution peut suffire. En raison des incertitudes qui planent, certains conseils adoptent à la fin de la réunion un règlement confirmant toutes les mesures prises lors de la réunion.

Formalités de procédure

Le conseil municipal doit s'assurer qu'il suit les procédures qu'il faut et qu'il est cohérent dans l'adoption ou la modification des règlements. Le conseil doit être en séance, et il doit y avoir quorum des présents et des votants. La réunion doit être soit une réunion ordinaire du conseil (ou la reprise d'une réunion ordinaire qui a été levée en bonne et due forme à un moment donné), soit une réunion extraordinaire qui, lors de sa convocation, a cité parmi ses objets l'étude et l'adoption ou la modification du règlement. Aucun règlement ne peut être adopté ni modifié dans le cadre d'une assemblée plénière.

La personne qui a un conflit d'intérêts ne doit pas participer aux débats ni au vote touchant un règlement ou une résolution et, si l'agent qui préside a un conflit d'intérêts, la présidence doit être laissée au président intérimaire aux fins du débat et du vote. *La Loi de 1983 sur les conflits d'intérêts municipaux* permet dans certains cas la réduction du quorum par rapport au nombre habituel (voir le paragraphe 7(1) de ladite loi).

Bien que rien n'interdise d'adopter un règlement le jour où il est présenté au conseil, celui-ci doit observer les procédures pertinentes et habituelles dans le dépôt dudit règlement. Si les procédures habituelles de la municipalité ou son règlement de procédure exigent un préavis de dépôt d'un règlement, ce préavis doit être signifié dans chaque cas. Naturellement, certains règlements ne peuvent être adoptés en une seule séance, par suite de restrictions réglementaires, et ils ne sont présentés en première lecture que pour une approbation de principe. C'est le cas, entre autres, des règlements de drainage et des règlements de construction/de débentures.

Les statuts prévoient que pour l'adoption de certains règlements, tels que des fermetures de routes, il faut publier un avis d'intention. Toute personne touchée par le projet peut avoir le droit d'être entendue par le conseil.

Règlements et résolutions

Les pouvoirs de la municipalité sont exercés soit par voie de règlement, soit par voie de résolution. Les règlements constituent la forme d'action principale et la *Loi sur les municipalités* exige que, sauf indication contraire, les pouvoirs du conseil s'exercent par voie de règlement.

Conformément aux lois provinciales, tous les règlements doivent être :

- signés par le président du conseil ou la personne qui préside la réunion pendant laquelle le règlement est adopté et par le secrétaire; et
- sous le sceau de la municipalité.

Il peut y avoir également des conditions particulières à remplir avant l'adoption d'un règlement, comme l'approbation des électeurs, l'approbation d'un ministère ou d'une commission de la province, un avis public par voie d'annonce ou l'envoi d'avis individuels à tout intéressé.

(Pour la description de la présentation générale d'un règlement, on est prié de se reporter au bulletin du ministère des Affaires municipales intitulé *Drafting Municipal By-Laws*.)

Bien des décisions du conseil sont également exprimées par voie de résolution. Celle-ci est simplement l'expression de la décision ou des désirs du conseil qui ont été soumis sous forme de motion et adoptés à la majorité des voix. Les formalités d'adoption d'une résolution ne sont pas aussi strictes que celles qui s'appliquent à un règlement. Les résolutions traitent d'ordinaire des « petites mesures administratives » et des questions de gestion interne de la municipalité. On y recourt également souvent pour consigner l'opinion du conseil sur une question. Bon nombre de ces résolutions ont trait aux règlements et contrôles provinciaux en vigueur ou aux modifications souhaitées des rapports entre la province et les municipalités et, une fois adoptées, elles sont remises à l'autorité provinciale en cause.

En général, les pouvoirs du conseil sont exercés par voie de règlement lorsque les questions sont assez importantes et aussi lorsque la mesure à prendre touche le public en général. En cas de doute, l'adoption d'un règlement est toujours le moyen le plus sûr, étant donné que des décisions judiciaires ont, à l'occasion, invalidé des actes du conseil qui n'étaient exprimés que par résolution. Les tribunaux ont soutenu que si la mesure à prendre est d'ordre législatif, il faut recourir à un règlement, mais si la



- Toutes les parties ont droit à un avis en bonne et due forme et elles ont le droit d'assister à une audience pour déposer des preuves ou répondre à des arguments.
 - Il y a lieu de consigner un compte rendu des débats, comprenant notamment tous les documents par lesquels les débats ont été entamés, l'avis de toute audience, les preuves documentaires, la transcription, le cas échéant, des preuves orales, la décision et ses motifs, lorsqu'il y a exposé des motifs.
- Le bulletin du ministère des Affaires municipales intitulé *The Statutory Powers Procedure Act* examine ces dispositions législatives et en indique les conséquences pour les conseils municipaux et le personnel de la municipalité.

5. Quorum Pour que les affaires du conseil puissent être débattues, le quorum doit être constitué. Selon les définitions de l'article 56 de la *Loi sur les municipalités*, on définit le quorum comme la majorité des membres du conseil plénier, ce qui inclut le président du conseil. En outre :

- Si un siège est vacant par suite de décès ou de démission, le quorum est toujours calculé en fonction de la totalité des membres.
- Si le conseil se compose de cinq membres seulement, les voix concordantes d'au moins trois d'entre eux sont nécessaires pour passer toute résolution ou prendre toute autre mesure.
- Si le conseil ne peut constituer un quorum pendant une période de deux mois ou plus, le ministre peut déclarer la totalité des sièges des membres vacants et exiger une élection.
- Quand on détermine s'il y a ou non quorum, on ne peut compter les membres qui ne sont pas admissibles à voter en raison d'un conflit d'intérêts. Lorsqu'il en résulte un nombre insuffisant de membres, la *Loi de 1983 sur les conflits d'intérêts municipaux* prévoit que les autres membres, s'ils sont au moins deux, constituent le quorum.
- Si cela ne permet pas de constituer un quorum, l'article 7 de la Loi stipule qu'il faut obtenir une ordonnance du tribunal pour traiter les affaires de la municipalité.

Les réunions extraordinaires du conseil peuvent être publiques ou se tenir à huis clos selon l'intérêt général, mais cette décision est prise par le conseil – non pas par le président ou un autre membre du conseil – et la décision doit être exprimée dans une résolution écrite. Étant donné que l'intérêt général ne peut être déterminé qu'en rapport avec chaque réunion extraordinaire, toute résolution ou règlement déclarant le huis clos pour la totalité des réunions extraordinaires serait probablement invalide.

Les réunions à huis clos permettent de franches discussions théoriques sur certaines questions avant de recommander des mesures spécifiques à prendre. Seulement les questions se rapportant au domaine juridique, au personnel ou à des propriétés peuvent être discutées à huis clos. Le conseil n'est pas autorisé à siéger à huis clos, par conséquent, il se réunit en comité pour étudier les questions qu'il désire discuter à huis clos. Ces dernières sont habituellement traitées en comité à la fin de la réunion du conseil après que les points ordinaires de l'ordre du jour ont été discutés. Les recommandations faites par le comité au cours d'une séance à huis clos sont ensuite ratifiées par le conseil.

3. Assemblée plénière

L'assemblée plénière (ou générale) se compose de tous les membres du conseil, l'un des conseillers occupant d'ordinaire la présidence au lieu du président du conseil. Au niveau local, on peut recourir à l'assemblée plénière comme à un mécanisme de procédure visant à obtenir une discussion à huis clos. Quel qu'en soit l'objet, il ne faut pas oublier qu'aucune affaire de la municipalité ne peut être négociée dans le cadre d'une assemblée plénière. Les questions peuvent être discutées et les recommandations soumises à un vote en comité, mais elles doivent être renvoyées au conseil qui les étudie et prend éventuellement des mesures. En bref, les assemblées peuvent proposer des mesures, mais seul le conseil peut les autoriser.

4. Audiences Certaines réunions (par exemple une réunion relative à la destitution d'un agent) peuvent être considérées comme une "audience" au sens de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*. Dans des cas de ce genre, la loi impose les règles minimales suivantes relativement aux débats, règles qui l'emportent sur les ententes ou les dispositions normales qu'on peut trouver dans le règlement de procédure de la municipalité :

- Tous les débats doivent être publics, sauf ordre contraire pour des raisons de sécurité publique ou pour protéger le caractère confidentiel des débats.



Réunions

Les affaires de la municipalité sont traitées lors de réunions du conseil, ce qui comporte d'importantes conséquences décrites ci-dessous.

1. Pouvoirs de la municipalité

Les pouvoirs de la municipalité doivent s'exercer dans le cadre d'une réunion valablement convoquée et constituée. Même si tous les conseillers s'entendent individuellement et séparément sur certaines mesures à prendre, cette position unanime n'est pas valide et ne peut lier la municipalité tant qu'elle n'est pas exprimée lors d'une réunion du conseil.

On peut distinguer les réunions ordinaires et extraordinaires. Le nombre et le moment des réunions ordinaires sont laissés à la discrétion du conseil, mais la loi fixe le délai à l'intérieur duquel la première réunion qui suit une élection doit avoir lieu. De par leur nature même, ces réunions sont d'ordinaire tenues à intervalles réguliers et dans des lieux désignés. Le règlement de procédure de la municipalité peut en préciser le moment et le nombre.

Les réunions extraordinaires, comme le nom l'indique, sont convoquées pour traiter de questions particulières, urgentes, qui peuvent se présenter à l'occasion. Elles doivent être convoquées si une majorité de conseillers en font la demande par écrit au secrétaire ou à la requête du président du conseil. Un certain nombre de municipalités exigent dans leurs règlements de procédure qu'il s'écoule un délai minimal entre l'envoi de l'avis de convocation et le moment où a lieu la réunion extraordinaire. Elles exigent également que l'avis énonce le but de la réunion.

2. Les affaires publiques sont l'affaire du public

Selon ce prin-

cipe, les lois comportent certaines dispositions relatives au déroulement des réunions et au droit du public d'y assister. À ce sujet, l'article 55 de la

Loi sur les municipalités stipule ce qui suit :

- Les réunions ordinaires, sauf celles d'un comité, notamment d'un comité plénier, d'un conseil municipal local, au sens de la *Loi sur les affaires municipales*, sauf les commissions de police et les conseils scolaires, sont ouvertes au public et nul ne peut en être exclu, si ce n'est pour avoir trouble l'ordre.
- Le président du conseil ou le président de la réunion peut expulser ou exclure d'une réunion quiconque en trouble l'ordre.

Il y a lieu d'inclure dans cette catégorie, par exemple, un certain nombre de formalités importantes comme les formalités d'élection élaborées en vertu des dispositions de la *Loi sur les élections municipales*. Cette catégorie englobe également les règlements énonçant les normes de construction du *Code du bâtiment de l'Ontario* et ceux qui régissent les programmes de logement comme le programme de rénovation des logements de l'Ontario.

Jurisprudence

Même si une municipalité est au courant de toutes les lois pertinentes relatives à son fonctionnement et de tout le droit administratif pertinent, elle peut être très loin de connaître à fond sa situation sur le plan juridique. La signification et la portée réelle de ces lois peuvent avoir été considérablement affectées par suite de diverses décisions des tribunaux au fil des années, aussi y a-t-il lieu de tenir également compte de cette jurisprudence.

Il faut toutefois souligner que les profanes ne doivent pas tenter d'appliquer la jurisprudence. L'interprétation de la signification et des applications possibles des décisions des tribunaux doit être laissée à une personne compétente en matière juridique. Les décisions judiciaires retouchent et modifient presque constamment la législation. On pourrait donc être complètement dans l'erreur en se fiant à une cause particulière.

Exercice des Pouvoirs Municipaux

L'exercice des pouvoirs municipaux exige qu'on étudie un certain nombre de points. La description que nous allons en faire n'est peut-être pas la meilleure, mais elle a au moins l'avantage, à nos yeux, de suivre un ordre logique.

- Nous commençons par examiner un certain nombre de questions relatives à la convocation et au déroulement général des réunions.
- Le conseil municipal exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire de règlements ou de résolutions. Ces deux moyens sont comparés dans la section suivante.
- Puis on examine les exigences de procédure et les «conditions nécessaires».
- À supposer que la municipalité soit parvenue à promulguer un règlement valide, il y a lieu d'envisager alors l'administration et l'application de ce règlement.



Droit administratif

Le droit administratif englobe les décisions de commissions et de tribunaux ainsi que l'interprétation et l'exercice des pouvoirs délégués par les lois à des organismes autres que le Parlement provincial.

Commissions et tribunaux Les commissions et tribunaux font partie du pouvoir exécutif du gouvernement, mais ils sont habilités par la loi à exercer un pouvoir de prise de décision qui chevauche celui qui est traditionnellement dévolu aux tribunaux. La Commission des affaires municipales de l'Ontario, par exemple, détient un pouvoir quasi judiciaire lorsqu'elle tient des audiences concernant des questions comme les emprunts à long terme et la modification des limites de territoires situés à l'extérieur de la municipalité. Parmi les autres organismes de ce genre avec lesquels les municipalités peuvent avoir à traiter, il y a lieu de citer la Commission des relations de travail de l'Ontario, la Commission des accidents du travail, la Commission de révision de l'évaluation foncière et la Commission des biens culturels (qui traite de la désignation de districts historiques dans une municipalité).

Les décisions de ces commissions constituent une sorte de jurisprudence administrative qui peut être extrêmement importante pour le fonctionnement d'une municipalité.

Législation déléguée – Règlements et arrêts ministériels En raison du volume et de la complexité des activités qu'exercent maintenant les gouvernements, l'Assemblée législative n'a souvent pas le temps ni les connaissances techniques nécessaires pour promulguer une loi avec tous les détails qu'il faudrait. En outre, si l'on étend des mesures législatives à un domaine nouveau d'activité publique, on désire souvent préserver une souplesse suffisante pour adapter la loi à des circonstances qui évoluent rapidement. Pour ce faire, il est devenu courant de promulguer des lois de nature générale qui autorisent un organe du pouvoir exécutif du gouvernement provincial (ce peut être le Conseil des ministres, un ministre particulier ou une commission provinciale créée spécialement à cet effet) à élaborer la loi en détail, au fil des années, selon les besoins. Les décisions sont habituellement entérinées dans des règlements.

Il y a également un certain nombre d'autres lois qui ont trait à toutes les municipalités, tout en visant des activités précises. C'est le cas, par exemple, de la *Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire* et de la *Loi sur les clôtures de bornage*.

Lois ayant trait expressément à une municipalité donnée Un certain nombre de grandes municipalités restructurées ont leurs lois particulières qui traitent de leurs besoins, de la même façon que la *Loi sur les municipalités* régit les autres catégories de municipalités. C'est dans cette catégorie qu'on range les diverses lois régionales telles que la *Loi sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton* et la *Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto*.

Lois d'intérêt privé Des lois d'intérêt privé ont été adoptées pour certaines municipalités. Ces lois ne font pas partie du programme législatif du gouvernement provincial, mais sont normalement présentées par des municipalités pour obtenir des pouvoirs particuliers non prévus dans la législation générale. Ces lois d'intérêt privé permettent une certaine souplesse dans la façon dont ces municipalités traitent des questions qui les concernent exclusivement.

Lois fédérales Il y a lieu également de signaler que, nonobstant la répartition constitutionnelle des pouvoirs, il existe un certain nombre de lois fédérales, par exemple la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, qui ont des conséquences au niveau municipal.

On trouvera dans la page de références annexée à la présente section une liste des recueils où est consigné le droit statutaire provincial en vigueur. Pour se tenir au courant des nouvelles dispositions législatives, les conseillers doivent s'adresser au secrétaire, qui reçoit les projets de loi municipaux adoptés en première lecture, qui sont envoyés à toutes les municipalités par le ministère des Affaires municipales, accompagnés de demandes d'observations de la part du conseil et du personnel. Le ministère publie, en outre, chaque année un bulletin intitulé *Summary of Legislation*, qui résume les lois ou parties de loi d'intérêt public susceptibles d'intéresser les municipalités. Cette publication complète une autre publication du ministère intitulée *Legislation for Ontario Municipalities*.



Droit statuaire La source la plus importante du droit régissant la municipalité se trouve dans les lois adoptées par l'Assemblée législative de la province. En Ontario, la plus importante est la *Loi sur les municipalités*, au moyen de laquelle le gouvernement provincial essaie de pourvoir aux besoins généraux de toutes les municipalités non régionales.

D'après ce qui précède, les conseillers feraient bien de s'assurer, dans toute la mesure du possible, qu'ils sont habilités, aux yeux de la loi, à prendre les mesures qu'ils se proposent de prendre. Cela veut dire qu'ils doivent chercher à rester au courant du droit en perpétuelle évolution qui régit les activités municipales. Bien entendu, on ne peut s'attendre à ce que les conseillers municipaux puissent donner des conseils juridiques. Pas plus d'ailleurs que le secrétaire ou le secrétaire-trésorier, bien que celui-ci soit souvent appelé à être une source générale de conseils juridiques. En raison de la complexité du droit, il y a lieu de consulter l'avocat de la municipalité chaque fois qu'on a des doutes sur un point de droit. Il n'en demeure pas moins utile que les conseillers aient au moins une connaissance générale des sources du droit municipal, ne serait-ce que pour pouvoir comprendre les conseils juridiques de l'avocat de la municipalité.

Sources du Droit

Charte canadienne des droits et libertés Sur l'administration locale pèse en outre une restriction constitutionnelle dont l'impact n'est pas encore clair. La première partie de la *Loi constitutionnelle* de 1982 renferme la *Charte canadienne des droits et libertés*. Or, les dispositions de la Charte imposent des limites à tous les paliers de gouvernement, municipalités comprises, quant à l'adoption de règlements et aux autres mesures qu'ils pourraient prendre. Bien qu'il soit trop tôt pour spéculer sur les limites en question, il est clair que la Charte s'applique aux municipalités.

Si la municipalité prend des mesures qu'elle n'est pas habilitée à prendre ou si elle excède les limites de ses pouvoirs et que l'affaire passe devant les tribunaux, ceux-ci peuvent annuler la mesure comme étant *ultra vires* (c'est-à-dire au-delà des pouvoirs de la municipalité).

Introduction

C'est peut-être par leur oeuvre législative que les conseillers peuvent exercer le plus d'influence sur la vie d'une municipalité. Le genre de collectivité dans laquelle nous vivons dépend en grande partie des politiques établies par le conseil, des programmes et services offerts, et des règlements imposés dans tous les domaines, de la lutte contre le bruit à l'octroi de permis aux entreprises.

La plupart des nouveaux conseillers sont conscients de ce rôle. Peut-être ont-ils brigué la charge en partie parce qu'ils désiraient offrir un nouveau service ou améliorer un service existant. Peut-être veulent-ils légiférer pour le bien de la collectivité ou réduire l'emprise des pouvoirs publics au nom d'une plus grande liberté pour le citoyen. Quelles que soient leurs inclinations initiales, il est important qu'ils soient au courant des diverses limites que la loi impose aux pouvoirs des municipalités.

Restrictions juridiques à l'exercice du pouvoir

La restriction la plus fondamentale vient de l'état de subordination de l'administration locale en vertu de la Constitution. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (devenu maintenant la *Loi constitutionnelle* de 1982) n'accorde pas de responsabilités précises à l'administration locale pas plus qu'il ne garantit son droit à l'existence. Par contre, la Constitution stipule que les gouvernements provinciaux ont le droit d'adopter des lois visant la création et l'existence d'une administration municipale. Étant donné que les municipalités sont créées par les provinces, elles ne peuvent faire que ce que le gouvernement provincial les autorise à faire. Il s'ensuit un certain nombre de conséquences :

- Le gouvernement provincial ne peut conférer à une municipalité que les pouvoirs qu'il peut exercer lui-même dans le cadre de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces prévues dans la *Loi constitutionnelle*.
- Un règlement municipal ne peut avoir le pas sur une loi provinciale. Même un règlement qui était valide quand il a été adopté peut devenir invalide par suite de l'adoption subséquente d'une loi provinciale qui a le pas sur lui.
- Un règlement municipal ne peut empiéter sur des questions relevant de la compétence du gouvernement fédéral.



Allingham, J. et Ben Ciprietti. *Let's Talk About It*. Burlington, Ontario : A Different Drummer Books, 1976. (Manuel du citoyen sur les mécanismes de l'administration locale, rédigé par deux conseillers de la ville de Burlington.)

Ministère des Affaires civiques et culturelles. *Working with Volunteer Boards, A Facilitator's Handbook*. Toronto, 1983.

Ministère des Affaires municipales. *The Chief Administrative Officer System in Ontario*. Toronto, mai 1982.

Ministère des Affaires municipales, publications administratives :

The Head of Council

Municipal Staff Reports

Job Evaluation

Conflict of Interest Act, 1983

Rogers, Ian MacF. *Municipal Councillors Handbook*. (4^e édition)

Toronto : Carswell, 1982.

Tindal, C.R. et S.N. Tindal. *Local Government in Canada*. Toronto :

McGraw-Hill Ryerson, 1984.

Votre municipalité possède peut-être divers documents qui pourraient vous être utiles tels que :

- Un règlement sur les procédures
- Un règlement sur la nomination du directeur général ou des cadres
- Un organigramme municipal



Les conseillers ou employés de la municipalité peuvent être mis en accusation en vertu du *Code criminel* pour fraude, abus de confiance ou corruption. Les représentants (élus ou nommés) des conseils municipaux ou locaux peuvent être mis en accusation en vertu du *Code criminel* pour avoir accepté des avantages en retour de pratiques déloyales de vote, pour avoir omis d'accomplir des actes officiels, et pour avoir vendu, acheté ou négocié des nominations à des postes.

Accusations en vertu du Code criminel

- Seul un tribunal peut déterminer s'il y a eu infraction à la loi. S'il existe un intérêt pécuniaire possible, les lecteurs sont priés de se reporter directement à la loi et, le cas échéant, de s'adresser à un conseiller juridique.
- Si la question dans laquelle le membre a un intérêt pécuniaire fait l'objet d'une discussion à une réunion à laquelle le membre n'assiste pas, celui-ci a l'obligation de révéler l'intérêt de la façon appropriée à la première réunion à laquelle il assiste par la suite.
 - Si la question dans laquelle le membre a un intérêt pécuniaire fait l'objet d'une discussion lors d'une réunion à huis clos, le membre doit déclarer l'intérêt tel que mentionné ci-dessus et quitter la réunion ou la partie de la réunion où l'affaire est discutée.
 - Si la question dans laquelle le membre a un intérêt pécuniaire fait l'objet d'une discussion lors d'une réunion à huis clos, le membre doit déclarer l'intérêt tel que mentionné ci-dessus et quitter la réunion ou la partie de la réunion où l'affaire est discutée.

Conflit d'intérêt

Tous les membres des conseils municipaux et locaux, qu'ils soient élus ou nommés, doivent donner à l'intérêt public la priorité sur leur propre avantage. L'objet de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* est d'empêcher les particuliers d'obtenir un avantage pécuniaire en vertu de leur poste au sein d'un conseil municipal ou local. Il est indispensable que les conseillers lisent et comprennent cette loi afin de bien connaître leurs responsabilités en ce domaine.

Le bulletin du ministère des Affaires municipales intitulé *The Municipal Conflict of Interest Act, 1983* résume bien toute la loi. Ce qui suit est extrait de ce bulletin.

- Chaque membre du conseil doit déterminer ses obligations en vertu de la loi.
- Si le membre pense qu'il a un intérêt pécuniaire dans la question considérée par le conseil ou le conseil local, il doit déterminer si cet intérêt pécuniaire est direct ou indirect. Il y a conflit d'intérêts si vous, votre famille ou votre associé d'affaires (selon la définition de la loi) avez un intérêt pécuniaire (qui peut être mesuré en argent) dans la question à l'étude.

- Si le membre détermine qu'il y a intérêt pécuniaire, il doit se reporter à l'article ⁴ pour déterminer si l'intérêt est un de ceux qui fait l'objet d'une *exception* dans le cadre de la loi.

- Si le membre n'est pas certain qu'il y a intérêt pécuniaire, s'il n'est pas certain non plus qu'il peut faire valoir une exception, il ferait bien de demander conseil à son avocat.

- Si l'intérêt du membre ne peut faire l'objet d'une exception en vertu de l'article ⁴, la déclaration d'intérêt doit se faire de la façon suivante :
 1. le membre révèle l'intérêt et sa nature en termes généraux à la réunion précédant celle où la question sera discutée;
 2. il s'abstient de participer à la discussion de l'affaire;
 3. il s'abstient de tenter d'influencer le vote à un moment quelconque avant, pendant ou après la réunion;
 4. il s'abstient de voter sur la question.



- Inscrire les médias locaux sur la liste d'envoi de vos bulletins. Envoyer aussi à l'avance, à tous les journaux locaux une copie de l'ordre du jour des réunions du conseil.
 - Ne pas manifester de préférence. Inclure tous les médias dans la diffusion d'une nouvelle.
 - Fixer une politique en matière de communiqués.
 - Réfléchir avant de manifester sa colère. Il est presque impossible de l'emporter dans une dispute avec les médias. La meilleure réponse consiste à laisser tomber la question.
- Dans les grandes municipalités, la création d'un bureau officiel de relations publiques peut faciliter les relations avec les médias. Si toutefois cela n'est pas faisable, la plupart des services que procure un tel bureau pourront être assurés moins officiellement. Il peut suffire de préciser où ces services sont actuellement assurés dans la municipalité. Cet examen peut entraîner un élargissement des activités de relations publiques, même s'il n'existe pas de bureau créé expressément à cette fin.
- ## Communiqués
- Quelle que soit l'importance de la municipalité, il est bon de se préoccuper des relations entre le conseil et les médias. Les membres de la presse peuvent être plus ou moins serviables. C'est à vous d'essayer de déterminer leur rôle auprès de la municipalité. Si vous leur remettez l'information nécessaire, ils n'auront pas à spéculer sans fondement et à critiquer à tort et à travers. Une façon de le faire est la remise de communiqués. La politique en la matière doit comprendre les éléments suivants :

- Fournir la même documentation de base que celle sur laquelle le conseil prendra sa décision.
- Informer la presse de toutes les réunions.
- Informer la presse de ce qui se passe entre les décisions pour qu'elle comprenne pourquoi et comment les décisions sont prises.
- Créer une bonne relation de travail avec les membres de la presse.
- Faire preuve de jugement et de discrétion dans les commentaires que vous faites.
- Donner une explication justifiant la clôture d'une réunion.

La semaine de l'administration locale La semaine de l'administration locale qui a lieu chaque année, habituellement pendant le mois d'avril, est une excellente occasion d'attirer l'intérêt du public sur les activités de votre municipalité. En encourageant la participation aux activités ordinaires et spéciales de l'administration municipale, on peut aider le public à mieux comprendre ce palier administratif et à prendre connaissance des problèmes locaux. Le ministère des Affaires municipales distribue chaque année une trousse d'information sur la semaine de l'administration locale. Les activités prévues dans votre municipalité pourraient comprendre par exemple :

- la tenue d'une journée d'accueil à l'hôtel de ville;
- des conférences éducatives dans les écoles publiques et les écoles secondaires;
- des concours d'affiches et de composition pour les étudiants.



Rapports avec les médias

Parfois, les relations de certains conseils municipaux avec les médias sont tendues ou insuffisantes. Les activités politiques de l'administration locale, des paliers de gouvernement provincial et fédéral se disputent les manchettes des médias. Les municipalités peuvent améliorer leur champ de diffusion dans les médias si elles établissent une politique de communication bien agencée. Il faut en particulier :

- Savoir ce qui vaut la peine d'être rapporté. Bien des activités de l'administration locale ne sont pas perçues par les médias comme valant la peine d'être rapportées. Il y a lieu de signaler pourquoi tel point mérite d'être diffusé.
- Prendre conscience du moment propice pour diffuser une nouvelle. Se familiariser avec les dates limites auxquelles les journalistes sont tenus. Tenir des réunions d'initiation qui laissent aux journalistes le temps suffisant pour évaluer l'information avant de rédiger leur article.
- Faire confiance à l'intelligence des journalistes. Expliquer pourquoi on ne peut pas répondre à certaines questions. Faire comprendre aux médias les questions et les activités municipales.
- Composer le communiqué en fonction des médias.

Ce ne sont pas les seules techniques de communication. Quand on met au point de nouvelles méthodes de communication, il est utile de connaître les différents publics visés. Il peut s'agir de groupements d'hommes et de femmes d'affaires, de groupements culturels ou ethniques, de propriétaires occupants, de syndicats de travailleurs, de groupements ou associations professionnelles, de personnes âgées, d'associations de locataires et de groupements sportifs. Ces catégories se chevauchent souvent, car la plupart des gens appartiennent à plusieurs d'entre elles. Une fois les catégories précisées, la municipalité peut recourir à différents médias et méthodes de diffusion, notamment :

- les rapports et bulletins imprimés;
- les allocutions au public;
- les expositions et visites guidées;
- les reportages à la radio et à la télévision;
- les reportages dans la presse écrite.

Les éléments susceptibles d'influer sur l'image de la municipalité vont de l'adoption de politiques concrètes par le conseil, comme un règlement de zonage, jusqu'à l'efficacité des méthodes administratives de la municipalité et à ses modes opératoires. Il est donc important d'examiner tous les points de contact avec le public.

Dans la plupart des municipalités, c'est le personnel permanent, et non les conseillers, qui a de plus fréquents contacts avec le public. Plus la municipalité est grande, plus les contacts avec le public seront laissés au personnel hiérarchique. Dans les activités courantes, c'est l'agent d'application des règlements, le standardiste, l'employé du service des recettes municipales ou le préposé à l'entretien du service des parcs qui influent le plus sur l'image de la municipalité.

Le personnel qui reçoit fréquemment des demandes de renseignements du public, soit par téléphone, soit au comptoir, doit être bien informé de la municipalité et de ses services pour donner des réponses rapides et complètes. Le citoyen qui reçoit des réponses vagues ou est renvoyé à d'autres services a l'impression qu'on le fait tourner en rond. S'il s'agit de questions que le public pose fréquemment, on peut établir et utiliser une feuille modèle.

Le conseil peut en outre suspendre sa règle de levée de la séance (d'ordinaire par un vote des deux tiers) s'il estime qu'une délégation particulière doit être entendue au-delà de l'heure limite normale.

Bien des résidents assistent aux réunions du conseil non pas dans le cadre d'une délégation, mais simplement parce qu'ils s'intéressent aux affaires municipales. À cet égard, les réunions doivent se dérouler de telle sorte qu'elles facilitent la compréhension et la participation du public. L'espace peut constituer un facteur essentiel et les réunions du conseil devraient être aussi accueillantes que possible pour ceux qui peuvent y assister. Il y a lieu d'offrir à l'assistance des exemplaires de l'ordre du jour et une brève documentation pour chaque point.

Présentation des plaintes

Les plaintes représentent un genre particulier de participation du public. Elles peuvent être des signes avertisseurs de problèmes éventuels relativement aux programmes ou services de la municipalité. Si l'on n'en tient pas compte, la situation peut empirer. Si, par contre, on les traite de façon efficace, le plaignant peut adopter une attitude plus favorable à l'égard de la municipalité.

Quand on reçoit une plainte, en particulier si un citoyen n'est pas de très bonne humeur à ce moment-là, il faut faire preuve de diplomatie, de tact et d'objectivité. Pour mieux suivre l'affaire, on peut consigner chaque plainte par écrit, ce qui permet d'établir des statistiques sur le nombre de plaintes au sujet de programmes ou services particuliers de la part des citoyens de tel ou tel quartier. Il y a lieu d'élaborer des procédures normalisées et de les appliquer de façon uniforme. Quelle que soit la conclusion, il faut rédiger un bref rapport et en informer l'auteur de la plainte au plus tôt.

Améliorer l'image de la municipalité

Comment encourager les citoyens à s'intéresser à l'administration locale, à voter avec régularité, à assister aux réunions même de temps en temps, à suivre les questions dans les organes de diffusion locaux et à participer effectivement à la solution de questions d'intérêt local?

Les citoyens adopteront une attitude favorable à l'égard de la municipalité s'ils sont tenus au courant de ses réalisations. Traditionnellement, la source principale d'information sur les activités municipales est le procès-verbal des réunions du conseil et les états financiers annuels vérifiés.



Le citoyen nommé

En raison de l'usage très répandu des commissions spécialisées en Ontario, un grand nombre de citoyens participent à l'administration locale à titre de personne nommée auprès de ces organismes. Un nombre limité d'entre eux participent également à titre de citoyens nommés aux travaux des comités du conseil. Non seulement ils aident les conseillers à s'acquitter de leur lourde charge de travail, mais bon nombre d'entre eux sont spécialistes dans certains domaines. Comment ces spécialistes sont-ils choisis?

Une des méthodes de recrutement des bénévoles consiste à passer une annonce dans les journaux locaux. De cette façon, les conseillers peuvent choisir les candidats en fonction de données biographiques. On recourt également pour le choix de bénévoles à la méthode traditionnelle du bouche à oreille qui permet de choisir les candidats en fonction de leur réputation. On peut en outre choisir des candidats faits aux élections municipales en raison de leurs connaissances du fonctionnement de l'administration locale et de la compréhension qu'ils en ont acquise.

Participation dans le cadre de délégations

Dans de nombreuses petites municipalités, la participation du public n'est assujétie à aucune restriction et les citoyens peuvent se présenter à n'importe quel moment au cours d'une réunion du conseil, assurés qu'ils seront invités à parler au conseil à la première occasion. Par contre, dans certaines grandes municipalités, on ne prévoit pas de contact direct des citoyens avec le conseil en séance plénière et les délégués des citoyens sont renvoyés au comité permanent approprié. La plupart des municipalités fixent des règles précises relativement au délai de préavis, au nombre d'intervenants et à la durée des interventions. L'établissement de procédures pour les rapports avec les délégations dans un règlement de procédures offre deux avantages : les travaux du conseil sont sûrs de se dérouler méthodiquement et, d'autre part, les citoyens sont assurés de placer leur intervention.

Autre possibilité : on peut stipuler qu'une délégation quelconque qui, sans avoir donné de préavis, est placée à l'ordre du jour sera entendue à la fin de la réunion, à moins qu'on ait fixé une heure précise de levée de séance. Même si les citoyens de la localité ne sont pas tenus de donner de préavis, il est raisonnable de supposer que la plupart d'entre eux agiront de la sorte plutôt que d'assister à toute la réunion du conseil avant d'être entendus.

Participation du public

Toute personne peut participer aux activités de l'administration locale; elle peut notamment :

- offrir ses services comme bénévole;
- être nommée à un comité ou une commission locale;
- voter aux élections municipales;
- être candidate à un poste municipal;
- prendre une part active aux activités courantes de l'administration locale, à titre de citoyen ou comme membre d'un groupe.

Bénévoles dans l'administration locale

Les bénévoles représentent une source précieuse d'effectifs supplémentaires pour les administrations locales. Mais pour que les bénévoles soient aussi efficaces que le personnel attiré, la municipalité doit prévoir comment les employer. D'où les remarques suivantes :

- Avant de recruter des bénévoles, il y a lieu de considérer avec soin les fonctions qu'ils devront exercer et le genre de satisfaction sur lequel ils peuvent compter.
- Il est nécessaire d'initier les nouveaux bénévoles à la municipalité, ses objectifs, ses structures, ses méthodes de travail, ses principes et ses plans d'avenir. Les bénévoles doivent être renseignés sur les activités courantes et participer à des examens périodiques de l'organisation municipale.
- Pour que les bénévoles soient efficaces, il est essentiel qu'ils soient supervisés. Grâce à la supervision, ils prennent connaissance des réactions à leur travail et sont tenus au courant des débouchés futurs. Il y a lieu de reconnaître leurs réalisations et de développer leurs possibilités. Les superviseurs doivent faire preuve de compétence en évaluation du rendement. Ils doivent utiliser pour cela des objectifs mesurables et des descriptions d'emploi complètes.



et autres délibérations du conseil». Résultat, les procès-verbaux refferment une liste des motions et de leur traitement, accompagnée de quelques renvois à d'autres questions débattues.

À titre documentaire, on fait valoir qu'il pourrait être également utile d'avoir un compte rendu distinct, consignnant tout suivi à une réunion et le nom de la personne qui en est chargée. Une fois les responsabilités attribuées, le conseil doit exercer une surveillance et s'assurer que les mesures sont appliquées.

Les décisions les plus importantes prises par le conseil sont celles qui débouchent sur l'adoption d'une loi régissant la municipalité. Dans ce genre de cas, il est particulièrement important que le conseil étudie méticuleusement toutes les conséquences de la décision et qu'il en assure le suivi pour vérifier si la décision est appliquée et le règlement mis en vigueur.

En outre, il est également utile de conserver le procès-verbal des réunions de comités, pour les mêmes raisons. Même si les décisions prises lors de réunions de comité ne sont pas officielles tant qu'elles n'ont pas été approuvées par le conseil, il est important de conserver un procès-verbal à titre documentaire et d'orientation.

Rapports avec le public

La participation du public est fondamentale pour l'administration locale. Celle-ci a l'avantage d'être la plus proche de la population, la plus au courant de ses besoins et de ses préoccupations, la plus sensible et ouverte à l'opinion publique. Pour tirer parti de ces avantages, il est important que le public ait largement l'occasion de participer au fonctionnement des affaires municipales.

Outre cet énoncé général sur le plan des principes, il y a un certain nombre de motifs pratiques justifiant la participation du public. Lorsque le public participe aux débats, il est mieux au fait des méthodes, des questions et de la complexité de l'administration locale, il reconnaît l'apport des responsables élus et désignés, il constate la valeur et les fruits de sa participation, et cela peut se traduire par une plus grande participation aux élections.



On trouve aussi l'usage d'inclure dans l'ordre du jour un bref résumé de la correspondance. Dans ce cas, des exemplaires des documents eux-mêmes sont disponibles lors de la réunion. Certains ordres du jour comportent même des renvois lorsque la correspondance touche également à des questions à l'ordre du jour telles que les rapports de comités ou du personnel.

La responsabilité de l'exactitude des renseignements fournis est d'ordinaire déléguée au directeur général, au secrétaire ou au secrétaire-trésorier. Cette délégation peut entraîner l'obligation pour le personnel de prévoir les besoins d'information des conseillers, de leur fournir les données de base et les données de recherche et de soumettre à leur examen d'éventuelles recommandations ou des options.

Présentation des rapports

Toutes les municipalités ont intérêt à utiliser une présentation de rapport normalisée. C'est ainsi que les rapports du conseil doivent être organisés comme suit et renfermer les renseignements suivants :

- le résumé (si le rapport est très long)
- la description du sujet
- l'historique et l'origine
- l'analyse - détails de la question
- la politique actuelle
- les solutions possibles
- les considérations financières
- les recommandations

Documentation et application des décisions/procès-verbaux

En fin de compte, les délibérations du conseil aboutissent à des décisions. Le procès-verbal de la réunion constitue le compte rendu officiel - la version municipale du compte rendu officiel des débats parlementaires, le Hansard. Contrairement au Hansard, la plupart des procès-verbaux municipaux sont de brefs résumés. L'alinéa 77(1)a) de la *Loi sur les municipalités* stipule qu'une des fonctions du secrétaire est «... de consigner fidèlement dans un livre, sans remarques, les résolutions, décisions

La façon dont l'ordre du jour est établi et la documentation d'appui qui l'accompagne ont une très grande importance. Ici aussi, les pratiques varient énormément. Dans certains cas, en particulier dans les petites municipalités, on peut ajouter des questions à l'ordre du jour de façon plutôt informelle à mesure qu'elles se présentent, même au cours de la réunion. Dans ce cas, l'ordre du jour est tout au plus un fil conducteur. Dans d'autres cas, en particulier dans certaines grandes municipalités, on a affaire à des formalités très strictes. Les délégations ne figurent pas à l'ordre du jour à moins qu'un avis ait été donné un certain nombre de jours à l'avance. D'autres points de l'ordre du jour paraissent d'abord à titre d'avis de motion lors de la réunion précédente du conseil. Cette méthode est plus structurée et plus rigide.

Dans certaines municipalités, c'est le président du conseil qui détermine en grande partie l'ordre du jour. Dans d'autres, c'est le secrétaire. Dans d'autres encore, l'ordre du jour peut être dominé par l'afflux de rapports et de recommandations des divers comités permanents du conseil. La méthode probablement la plus courante est que l'ordre du jour soit préparé par le secrétaire en collaboration avec le président du conseil et le directeur général en fonction de considérations comme celles-ci :

- questions découlant des réunions précédentes;
- renvois du président du conseil ou du conseil;
- rapports de comités du conseil;
- délégations ou citoyens sollicitant d'être entendus par le conseil;
- correspondance ou autre point censés exiger l'attention du conseil.

Correspondance

Il est recommandable de soumettre au conseil toute la correspondance qui lui a été adressée ou qui le concerne afin d'en discuter et de prendre les mesures qui s'imposent si possible. On peut insérer à l'ordre du jour une rubrique intitulée correspondance ou une liste des points en cause. Dans certaines municipalités, on distingue la correspondance qui requiert l'attention du conseil de celle qui n'est présentée qu'à titre documentaire. L'ordre du jour tient normalement compte de cette distinction. La correspondance qui doit faire l'objet de discussions est jointe à l'ordre du jour et une copie remise à chaque conseiller.

Plus le règlement est simple, plus les nouveaux conseillers se familiarisent facilement avec ses dispositions et modes d'application. (On en trouve un exemple dans le bulletin de 1978 sur le règlement de procédure du minis-
tère des Affaires municipales.)

La dérogation au règlement de la part du conseil n'invalide pas les mesures prises. En tout état de cause, le règlement renferme normalement une disposition permettant au conseil de passer outre l'une quelconque de ses prescriptions. Enfin, toute situation dont les règles ne tiennent pas compte est normalement traitée en fonction des règles traditionnelles de procédure parlementaire.

Ordres du jour du conseil

Même si les règles de procédure et l'efficacité du président influent sur le déroulement des débats, c'est l'ordre du jour qui détermine le contenu de ces débats. La plupart des municipalités recourent à une certaine forme d'ordre du jour où sont détaillées les questions à traiter lors des réunions du conseil. Voici un modèle classique d'ordre du jour :

- divulgation d'intérêt (c'est-à-dire éventuel conflit d'intérêts)
- procès-verbal de la dernière réunion
- délégations
- correspondance
- rapports des agents municipaux
- rapports des comités
- pétitions
- affaires en suspens
- règlements
- motions et avis de motion
- nouvelles questions
- levée de la séance



Recours à des règlements de procédure

De plus en plus, les municipalités recourent à des règlements de procédure pour régir les travaux du conseil. À titre de protection minimale, les règlements peuvent reconnaître à tous les conseillers le droit de débattre des questions qui leur sont soumises. Qui plus est, ils contribuent à faire en sorte que les questions soient traitées de façon cohérente et que chaque participant à une réunion du conseil soit au courant des règles de base. Lorsqu'un règlement de procédure de ce genre existe, il facilite l'initiation des nouveaux conseillers.

Au début, il peut être approprié d'édicter un règlement simplifié circonscrit aux principaux points de procédure qui d'ordinaire donnent lieu à des différences d'opinion ou d'interprétation dans la conduite des affaires du conseil. Ce règlement couvre notamment les points suivants :

- réunions
- ententes en l'absence du président du conseil
- quorum
- dernier délai pour la levée de la séance
- fonctions de la personne présidant le conseil
- ordre du jour
- procès-verbal
- pétitions et délégations
- traitement des règlements
- motions
- règles de débat
- conduite des membres du conseil
- suspension des règles de procédure
- nouvel examen de décisions antérieures



Procédures et pratiques du conseil

La façon dont les réunions du conseil sont menées ainsi que leur efficacité dépendent des règles de procédure établies et des personnalités en cause. En raison du surcroît de travail causé par le grand nombre d'affaires complexes et de citoyens et délégations demandant une intervention de leurs représentants municipaux, les conseils prolongent parfois leurs réunions jusqu'après minuit. Pour tirer le meilleur parti possible du temps du conseil, il est utile de préparer la documentation d'appui aux questions à l'ordre du jour.

Le président du conseil

Aux termes de la *Loi sur les municipalités*, le président du conseil assume les responsabilités particulières du directeur général de la municipalité. Le président du conseil s'appelle président régional dans le cas d'un conseil régional ou d'un conseil de communauté urbaine, président dans un conseil de comté, maire dans les cités et les villes, et préfet dans les villages et cantons. Conformément à la *Loi sur les municipalités*, le président du conseil est investi des droits et pouvoirs suivants :

- présider toutes les réunions du conseil;
- expulser ou exclure de la réunion toute personne dont le comportement est inacceptable;
- faire en sorte que les règlements municipaux soient dûment appliqués et respectés;
- se tenir au fait de la conduite et du rendement de tous les représentants de la municipalité et poursuivre ou punir ceux qui se rendent coupables de négligence ou de dérogation à leur devoir;
- communiquer au conseil tout renseignement ou toute recommandation nécessaires à l'administration de la municipalité;
- signer tous les règlements, décrets ou billets à ordre au nom de la municipalité.

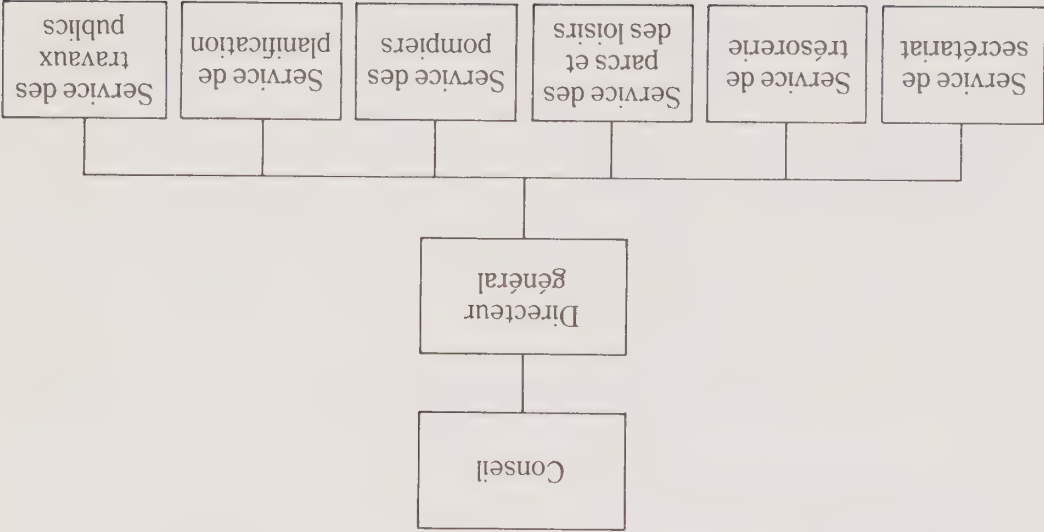
Systèmes d'agents d'administration

Le secrétaire-administrateur Souvent, les municipalités désireuses d'une certaine forme de coordination administrative officielle élargissent les responsabilités du secrétaire en lui octroyant le nouveau titre de secrétaire-administrateur. D'ordinaire, le titulaire de ce poste est responsable de la coordination de tous les services.

Le directeur général Selon ce système, le conseil délègue la responsabilité administrative de la municipalité à un administrateur professionnel, le directeur, qui dirige et coordonne les activités de tous les services de la municipalité. Cette structure tend à séparer complètement l'élaboration de la politique de son application, le conseil se concentrant sur la politique et en déléguant l'application au directeur.

Par suite d'une modification apportée à la *Loi sur les municipalités* en 1972, le conseil est habilité à nommer, par le biais d'un règlement, un directeur général chargé des mêmes fonctions générales que le directeur mentionné ci-dessus.

Système de direction générale



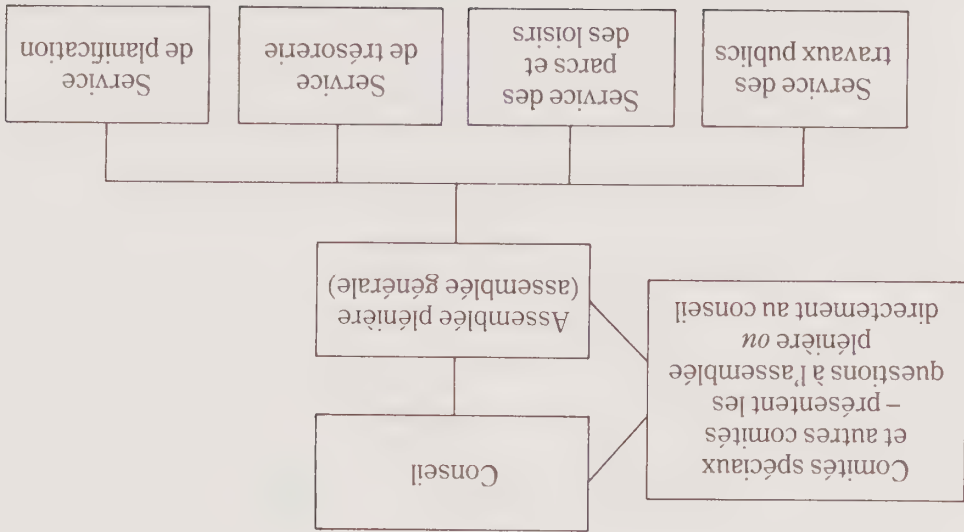


Assemblée plénière

L'assemblée plénière ou assemblée générale, est une variante du système de comités. Selon ce système, il n'y a pas de comité permanent, mais le conseil se réunit en une assemblée plénière ou générale, dont l'un des conseillers assume d'ordinaire la présidence, au lieu du président du conseil. Comme il n'y a pas de comité permanent, tous les conseillers ont l'occasion de participer aux débats. Ce système offre les avantages suivants :

- les discussions sont facilitées et les délégations traitées moins formellement;
- les débats peuvent être ratifiés lors de réunions ordinaires du conseil; le conseil peut traiter une charge de travail croissante sans avoir à créer plusieurs comités permanents ou à convoquer un nombre excessif de réunions.

Système d'assemblée plénière

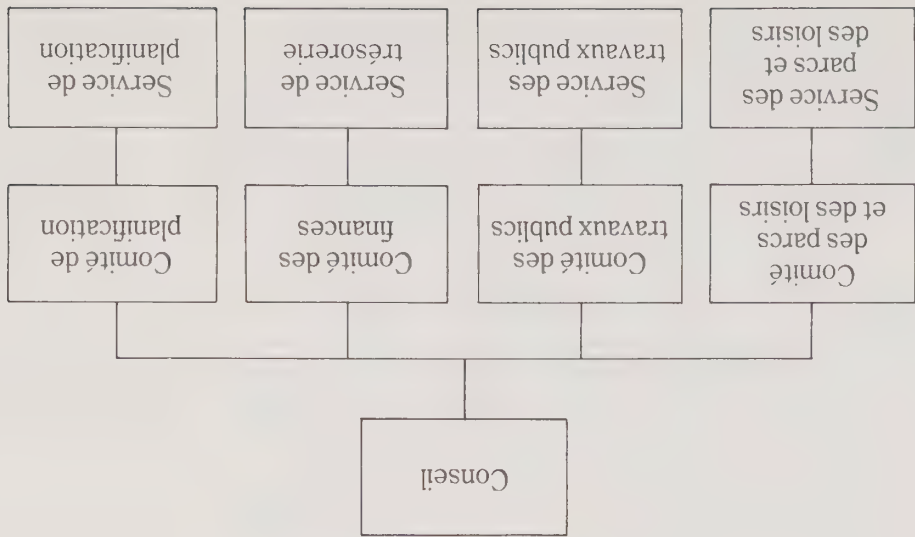


Dans les grandes municipalités, le besoin de spécialisation est plus grand, ce qui rend la participation du public aux réunions de comités plus appropriée. De cette façon, les délégations se sentent plus à l'aise et le conseil dispose de plus de temps pour étudier les questions à l'ordre du jour de ses réunions.

Il reste que le système n'est pas sans inconvénients. Les conseillers risquent d'accorder trop d'importance à des questions qui relèvent essentiellement de la compétence du personnel. En outre, bien des municipalités ont peut-être trop de comités permanents superposés à des structures de services qui se sont constituées au fil des années au fur et à mesure que la municipalité assurait des responsabilités supplémentaires.

Un nombre croissant de questions à l'ordre du jour du conseil municipal ont des ramifications très vastes qui dépassent les structures traditionnelles des services et des comités permanents. L'étude de ces questions peut comporter des renvois devant un certain nombre de comités permanents. C'est pourquoi bien des municipalités fusionnent leurs comités en deux ou trois, couvrant des services essentiels comme les routes, les services d'adduction d'eau et les services d'égout et des services moins urgents comme les services sociaux et les bibliothèques. Cette modification se traduit d'ordinaire par un déplacement d'intérêt vers les seules responsabilités consultatives en matière de politique.

Système de comités permanents



Dans bien des municipalités, le secrétaire ou le secrétaire-trésorier sert souvent de chef de file sur le plan administratif ce qui va bien au-delà de ses fonctions statutaires; par exemple :

- il sert de secrétaire et de personne-ressource pour le conseil, les comités du conseil et diverses commissions locales;
- il devient le centre de la correspondance circulant entre la municipalité et l'extérieur;
- il agit comme conseiller en matière de jurisprudence;
- il est le conseiller financier général, chargé de la comptabilité générale et de la présentation de l'information financière (s'il est également trésorier).

Le secrétaire-trésorier est bien placé pour tenter de prendre la tête de l'administration. Comme au poste de président du conseil, cela dépend beaucoup de la compétence personnelle de l'individu en question et des circonstances créées par les changements qui surviennent au sein du personnel.

Comités permanents

Certaines municipalités recourent à des comités permanents du conseil, dont chacun est responsable d'une fonction importante de la municipalité. *La Loi sur les municipalités* n'autorise pas expressément le conseil à nommer des comités de ce genre, pas plus qu'elle n'indique leurs fonctions. Elle reconnaît toutefois leur existence en autorisant la rémunération de leurs membres.

Ces comités permanents ont principalement pour objet de superviser le fonctionnement d'un ou plusieurs services municipaux ainsi que de faire des comptes rendus et des recommandations au conseil sur les questions de politique qui leur sont soumises. De cette façon, ils peuvent apporter leur compétence dans le traitement de la charge de travail, de plus en plus lourde, du conseil. Au lieu de s'attendre à ce que tous les conseillers s'efforcent de devenir experts sur tous les aspects des activités municipales, chaque conseiller est nommé à un maximum, mettons, de deux comités permanents et se concentre sur les secteurs intéressant particulièrement ces comités. Cette méthode permet de réduire considérablement les débats aux réunions du conseil, permettant à celui-ci de recevoir des rapports et de prendre des décisions en moins de temps.



L'organisation municipale

Qui est chargé de quoi?

Il est essentiel qu'en votre qualité de conseiller, vous sachiez comment votre municipalité assure les prestations de services et comment les relations entre le personnel et le conseiller d'une part et entre les conseillers d'autre part facilitent l'efficacité et l'efficience de l'administration.

Le personnel municipal est responsable de l'application des vues officielles. Il est responsable, par exemple, de la réparation des trottoirs et de l'éclairage des rues. Toutefois, s'il ne peut répondre aux besoins de la population locale dans le cadre des politiques existantes, il devra alors demander l'aide du conseil.

Les pages suivantes décrivent différentes façons dont les conseillers peuvent organiser leur municipalité.

Beaucoup de municipalités suivent un système de comités décentralisés dans lequel le conseil est investi de la direction centrale de l'administration. D'autres recourent à un système centralisé en vertu duquel le directeur administratif (DA) peut coordonner les activités courantes.

Dans une administration décentralisée, compte tenu de l'importance de la municipalité, chaque service est distinct, spécialisé selon sa fonction et souvent, dirigé par des spécialistes jouissant de pouvoirs égaux. Par exemple, le service des finances peut être dirigé par un comptable, celui des travaux publics par un ingénieur, celui de l'aménagement du territoire par un urbaniste. Selon ce système, on peut constater une tendance à la prédominance des besoins d'un secteur de services particulier sur les besoins de l'ensemble. En outre, les services travaillent d'ordinaire en étroite collaboration avec le ministère provincial correspondant. Cette relation se trouve renforcée par l'appui financier provincial fourni aux programmes connexes. Ces facteurs peuvent miner la cohésion du fonctionnement de la municipalité.

Dans un système décentralisé, la coutume voulant que chaque service présente ses rapports séparément au conseil constitue un inconvénient majeur. En effet, le conseil doit analyser ces rapports dans le cadre de l'en-semble des activités pour pouvoir prendre des décisions sensées. Or, cette méthode prend beaucoup de temps et d'autres tâches peuvent en pâtir.



Et quand il examine le rendement du personnel municipal, le conseil doit essayer de préciser les attentes raisonnables et observer dans quelle mesure on peut répondre à ces attentes. Lorsque le rendement ne répond pas à ce qu'on attend, il y a lieu d'envisager d'autres façons de réaliser le travail ou de modifier tâches et responsabilités.

Pour aider le personnel à répondre aux attentes du conseil, celui-ci doit :

- fournir une liste complète des fonctions et responsabilités;
- bien comprendre les exigences croissantes imposées au personnel;
- se préparer en vue des réunions du conseil;
- appliquer les politiques d'une façon objective et homogène;
- prendre des décisions de politique claires et nettes;
- adopter des politiques complétant et renforçant les efforts du personnel en vue d'améliorer le fonctionnement de l'administration;
- consulter le personnel avant de prendre une décision sur les politiques et les programmes;
- guider les nouveaux membres du personnel;
- fixer une politique de formation et perfectionnement du personnel.

De son côté, le personnel doit faire ce qui suit :

- présenter des ordres du jour bien organisés, avec documents à l'appui;
- fournir en temps utile les données et l'analyse suffisantes pour faciliter les prises de décision du conseil;
- informer le conseil des modifications législatives;
- donner des conseils de politique, notamment une brève description des diverses solutions possibles, de leur impact, de leur rentabilité sur les plans humain et financier et des recommandations;
- faire connaître au conseil les répercussions non voulues ou inattendues.

Relations entre le conseil et le personnel

Bien des municipalités ont constaté l'importance des relations entre le conseil et le personnel. Dans certaines d'entre elles, on a mis en place des programmes approuvés par le conseil exigeant la participation des employés à l'élaboration des politiques et des procédures relatives au fonctionnement de la municipalité. Ces programmes reconnaissent l'expérience et la compétence des employés et constituent une voie de communication à deux sens entre le personnel et la direction. Celle-ci, à son tour, peut exprimer ses réactions au conseil.

Le besoin d'éducation permanente revêt une importance grandissante pour le personnel municipal et le conseil et les préoccupe de plus en plus. De nombreuses municipalités ont rédigé une politique sur la formation du personnel et les possibilités de perfectionnement. Cette politique définit le type de cours approuvé par la municipalité ainsi que la proportion des frais d'inscription et d'autres dépenses connexes qui pourra être remboursée. Les municipalités ont tout intérêt à offrir à leur personnel des cours de formation et de perfectionnement et à encourager la participation, parce que l'efficacité de l'administration dépend des connaissances et des compétences du personnel. Par conséquent, à titre de conseiller, l'intérêt que vous portez envers les ressources humaines de la municipalité devrait être à la mesure des responsabilités que vous assumez en matière de ressources financières. Cette philosophie devrait imprégner tous les paliers de l'organisme, qu'il s'agisse des conseillers ou des cadres supérieurs.

Ce qui précède s'applique aussi à la formation et au perfectionnement des représentants élus et il existe divers cours et séminaires qui conviennent tant aux conseillers nouvellement élus qu'à ceux qui ont déjà de l'expérience. Ces cours sont offerts par l'entremise de diverses associations municipales et plusieurs établissements d'enseignement postsecondaires. En outre, le Secrétariat de formation et d'enseignement des affaires municipales du ministère des Affaires municipales coordonne chaque année des séminaires sur divers sujets à l'intention des conseillers. Pour obtenir des renseignements sur les cours offerts, informez-vous auprès du secrétaire, du directeur administratif ou du responsable du personnel de votre municipalité.



Il existe une ligne de démarcation délicate entre la gestion globale d'une municipalité dont s'occupe le conseil et l'administration des activités quotidiennes assurée par le personnel. Les responsabilités du conseil portent sur l'orientation générale de la municipalité. En d'autres termes, le conseil s'assure que les politiques et programmes qu'il a approuvés sont mis en oeuvre. Par contre, le personnel de la municipalité se charge des aspects pratiques de cette mise en oeuvre.

Il y a lieu toutefois de réunir plusieurs conditions préalables avant que les conseillers puissent suivre de près et mesurer l'efficacité et l'efficience administratives de la municipalité. Avec la participation du personnel de la municipalité, le conseil doit notamment :

- définir ses propres objectifs et fixer des buts;
- établir des politiques administratives précises;
- donner des directives précises au personnel relativement à l'application de ces politiques;
- déléguer ses responsabilités dans le cadre de la *Loi sur les municipalités*;

- fixer une politique de gestion du personnel qui insiste sur le recrutement, l'évaluation, la formation et le perfectionnement du personnel;
- élaborer des normes en vue de mesurer les activités administratives;
- fixer une politique et une méthode que doit suivre le personnel pour rendre compte des activités administratives.

Si le conseil fixe et suit des directives de ce genre, les conseillers ont le temps de s'occuper des questions qui touchent la municipalité dans son ensemble. De cette façon, ils sont en mesure :

- de moins s'attarder sur les détails quotidiens;
- de fournir un cadre et des directives pour les activités du personnel;
- de fixer des repères, de surveiller le rendement et de s'occuper des situations exceptionnelles;
- de se concentrer sur l'identification et la modification des modes opératoires périmés;
- de développer le potentiel du personnel et d'améliorer son moral.

- les fonds soient dépensés conformément aux autorisations et les ressources humaines et financières de la municipalité utilisées avec
- les règlements soient appliqués avec exactitude et uniformité;
- le personnel administre les services et les programmes selon leur esprit;
- les politiques soient mises en oeuvre après leur adoption par le conseil;

La responsabilité du conseil en matière de gestion est de veiller à ce que :
l'administration municipale.

Enfin, il incombe au conseil de tirer parti au maximum des ressources financières et humaines de la municipalité conformément aux objectifs de

Le rôle de gestionnaire

Le conseil municipal est souvent perçu comme l'entité qui établit les politiques de la municipalité. Par contre, c'est l'administration qui a la responsabilité d'appliquer ces politiques. Ces deux rôles semblent assez distincts; toutefois dans la pratique, ils s'entremêlent jusqu'à un certain point. Le personnel de la municipalité est chargé de la mise en oeuvre des politiques, mais le conseil surveille cette mise en oeuvre pour s'assurer qu'elle est menée d'une manière efficace. Par ailleurs, bon nombre d'initiatIVES en matière de politiques viennent du personnel municipal. C'est un état de choses normal étant donné ses connaissances et la part qu'il prend à l'administration des politiques en vigueur. Toutefois, très peu de municipalités ont suffisamment de ressources humaines pour entreprendre une recherche et une analyse systématiques. L'un des problèmes auxquels se heurtent tous les conseillers est d'élargir et de rendre plus rationnel le processus décisionnel politique en recourant aux ressources existantes. Il devient de plus en plus évident que les politiques municipales doivent être étayées d'une bonne documentation. En conséquence, de nombreuses municipalités ont préparé des manuels de politiques pour éclairer les prises de décision et assurer que les politiques sont appliquées uniformément. Le manuel constitue une base de référence et une source d'information pour le conseil, l'administration et le grand public. Étant donné qu'il renferme les politiques et les procédures relatives aux fonctions et aux responsabilités de la municipalité, il est aussi un outil précieux pour la formation et l'orientation des nouveaux conseillers et du personnel.



L'établissement de politiques qui fournissent une orientation au fonctionnement de la municipalité, constitue une autre responsabilité essentielle du conseil. Une bonne partie des décisions du conseil sont tout à fait courantes et considérées comme faisant partie de l'administration ordinaire de la municipalité. D'autres, toutefois, fixent des règles générales permettant d'orienter les actes futurs et on les considère comme des vues officielles. Elles peuvent être très précises, comme l'adoption d'un règlement exigeant de tenir les chiens en laisse dans les endroits publics, ou elles peuvent être plus larges, plus générales, comme l'approbation d'un plan officiel ou d'une politique de contribution de capitaux.

Comment adopte-t-on une politique?

Théoriquement, l'élaboration d'une politique municipale et son adoption comportent un certain nombre d'étapes reliées entre elles. Pour cela, le conseil doit :

- relever et étudier les questions qui requièrent son attention;
- parvenir à un accord sur les faits en jeu et les objectifs visés par le conseil;
- découvrir des solutions de remplacement et les analyser à fond et systématiquement;
- prendre une décision reposant sur les choix offerts et élaborer une politique;
- l'appliquer par l'entremise du personnel municipal qui surveille son efficacité.

En pratique, l'élaboration d'une politique est moins rationnelle et systématique qu'il est indiqué ci-dessus, et cela pour plusieurs raisons :

- l'évolution et la complexité croissantes des questions qu'affronte l'administration locale et la difficulté d'isoler les problèmes qui requièrent son attention et sont prioritaires;

- le manque de temps pour recenser toutes les solutions de remplacement possibles et mener une recherche et une analyse détaillées;
- les cadres juridique et financier dans lesquels le conseil agit;
- la complexité de l'application des politiques et de l'élaboration des mécanismes appropriés pour surveiller leur application.

Le conseiller se trouve vite aux prises avec un certain nombre de demandes de la part de citoyens qui exigent une recherche et, si possible, une solution. Cette responsabilité n'est pas répartie également entre l'ensemble des conseillers. Certains d'entre vous, par suite de vos antécédents et de vos intérêts, attireront ces demandes ou d'autres types de demande si vous représentez un quartier. Si le conseiller réussit à résoudre ces questions et acquiert une réputation de quelqu'un de serviable et d'efficace, il peut s'attendre à attirer davantage l'attention du public. Les demandes de ce genre peuvent être triées et transmises aux organismes appropriés, mais la plupart des citoyens comptent sur l'attention personnelle du représentant élu. À vrai dire, bon nombre d'entre vous estimeront que c'est là l'un de leurs rôles les plus importants.

Pour traiter ces demandes avec succès, vous devez vous familiariser avec les politiques actuelles du conseil. Certains citoyens ne manqueront pas de vous affirmer que telle politique actuelle est trop rigide. Souvent les arguments avancés sont plausibles, étant donné que l'application d'une politique générale est susceptible d'avoir un effet inégal à mesure que le temps passe et en fonction des circonstances particulières. Même si vous voulez trouver une façon d'aider le public, vous devez agir avec précaution et vous feriez bien de contacter à ce sujet le personnel municipal.

Enfin, la politique établie l'empêche d'ordinaire. Dans une situation de ce genre, le conseiller risque de perdre la face aux yeux du citoyen et de tendre les relations de travail avec le personnel.

Au lieu d'être mêlé trop intimement aux demandes des citoyens, le conseil tiendra peut-être à établir une politique visant à résoudre de nombreux problèmes qui ne cessent de se présenter. Cela permet aux conseillers de consacrer plus de temps et de réflexion à la planification à long terme et aux besoins futurs de la municipalité.

Quelle que soit votre accessibilité ou votre sympathie, en définitive, vous représentez vos électeurs en leur fournissant les services, les programmes et règlements qu'ils désirent ou dont ils ont besoin. C'est pour quoi le rôle de représentant ne peut être considéré indépendamment du rôle de décideur ou des responsabilités globales du gestionnaire.

I Le rôle du

conseiller municipal

Introduction

Le but principal de ce guide est de vous permettre, à vous qui êtes conseiller*, de bien comprendre les différents rôles que vous devez assumer. Le guide sert en même temps de source pratique de référence vous permettant de localiser rapidement les données de base dont vous avez besoin pour accomplir votre tâche de gouverner au palier local.

Quelques semaines après son entrée en fonction, le nouveau conseiller peut avoir l'impression que la tâche la plus facile a été de se faire élire. Le nouveau membre a probablement l'impression d'être débordé par la diversité des questions qui requièrent son attention et le peu de temps dont il dispose pour les traiter. Pour tirer le meilleur parti possible de ce temps limité, les conseillers doivent avoir une idée de leurs fonctions et du temps que celles-ci requièrent.

Le rôle de représentant

Au premier abord, le rôle de représentant semble assez simple et sans ambiguïté. Mais en quoi consiste au juste le rôle de représentant? Votre mandat de conseiller municipal est probablement le premier élément à envisager. Or, il y a là-dessus au moins deux points de vue discordants. Selon le premier, le conseiller est élu pour *représenter* le plus directement et exactement possible les désirs et les opinions de ses électeurs. Ici,

le conseiller joue le rôle de miroir reflétant les désirs des électeurs sur la façon de traiter les affaires soumises au conseil. Par contre, selon l'autre point de vue, l'élection donne au conseiller le mandat d'exercer son jugement sur ce qui sert le mieux l'intérêt de ses électeurs. Le conseiller doit envisager un grand nombre de questions et d'exigences contradictoires, et il est probable qu'il aura sur ces questions une connaissance beaucoup plus large que le public en général. Selon ce dernier point de vue, il peut être approprié d'adopter une position qui n'est pas actuellement celle que désire le public ou qui lui plaît, mais que le conseiller estime servir le mieux l'intérêt de la communauté dans son ensemble. En pratique, on ne peut pas dire qu'il y ait une seule façon de concevoir le rôle de représentant, et les conseillers doivent le plus souvent tenir compte des deux points de vue.

*Il est bien entendu que dans ce texte le masculin couvre également le féminin. Seul le masculin est employé par souci de clarté.



Enfin, la section V considère brièvement la municipalité dans son cadre constitutionnel, dans ses interactions avec les conseils locaux, les associations et les autres paliers de gouvernement et considère aussi la structure et les fonctions municipales.

Si vous désirez un complément d'information, vous pouvez consulter la liste de documents de référence jointe à la fin de chaque section. Pour ce qui est des renseignements qui concernent votre propre municipalité, vous pouvez consulter le personnel municipal de votre localité ainsi que les membres du conseil qui ont le plus d'expérience.

Grâce à votre élection au conseil municipal, vous faites maintenant partie d'un groupe de personnes dont le travail a assuré avec succès la gestion et le développement des municipalités de l'Ontario. De nos jours, le rôle du conseiller municipal est de plus en plus varié et complexe. En votre qualité de conseiller, vous vous trouverez aux prises avec des problèmes concernant votre quartier ou votre municipalité. Même le conseiller le plus chevronné tombe sur des questions qui sont nouvelles pour lui. Vous pourrez à cette compréhension et à cette information, il vous sera possible d'atteindre vos propres objectifs et ceux de la municipalité, de satisfaire aux exigences provinciales et fédérales et d'offrir un meilleur service aux citoyens.

Le présent guide est réparti en cinq sections, correspondant aux cinq composantes principales de votre travail de conseiller municipal.

La section I traite du rôle du conseiller municipal. Elle comporte trois parties : le rôle de représentant, celui de législateur et celui de gestionnaire. La section II renferme des données sur le cadre législatif du fonctionnement d'une municipalité. Il y est question de la Charte canadienne des droits et libertés, des sources du droit, de l'exercice des pouvoirs municipaux, de l'application des règlements et des poursuites contre la municipalité.

La section III a pour objet le cadre budgétaire. Il y est question des sources de recettes municipales – l'impôt foncier, les paiements de transfert, d'autres sources locales de recettes – Il y est question également du besoin de gestion financière, de l'élaboration d'une politique de financement de capital, du vérificateur municipal et de la fonction de vérification. La section IV donne un aperçu de la planification de l'utilisation du sol et du rôle que le représentant municipal élu joue dans le processus de planification.

Le rôle du public	92
Considérations financières	93
Conclusion	94
Références	95

SECTION V : Le cadre constitutionnel

Introduction	97
-------------------------------	----

Administration Municipale

Municipalités de palier supérieur et inférieur	98
--	----

Fonctions municipales	100
---------------------------------	-----

Élection à un conseil municipal de palier supérieur	101
---	-----

Organismes locaux à but particulier	102
---	-----

Caractéristiques des conseils locaux	103
--	-----

Conseils obligatoires	103
---------------------------------	-----

Conseils facultatifs	104
--------------------------------	-----

Rapports entre le conseil municipal et les conseils	104
---	-----

Modifications des limites municipales	105
---	-----

Associations municipales	107
------------------------------------	-----

Sections	107
--------------------	-----

Filiales	108
--------------------	-----

Gouvernement de l'Ontario

Ministère des Affaires municipales	108
--	-----

Références	111
-----------------------------	-----

Conclusion

Annexes

A. Publications des Affaires municipales	113
--	-----

B. Associations municipales de l'Ontario	115
--	-----

C. Ministère des Affaires municipales – Bureaux régionaux	118
---	-----

D. Carte des comtés, districts, municipalités régionales et municipalités de district de l'Ontario	119
---	-----

Nécessité d'une gestion financière	65
Le processus budgétaire	65
Planification	65
Coordination	67
Contrôle	68
Avantages de la budgétisation	69
Le budget des affaires courantes	69
Le budget des immobilisations	70
Budgets de conseils locaux	71
Le vérificateur municipal et la fonction de vérification	72
Services du vérificateur	73
Normes de présentation des rapports	73
Le comité de vérification	74
Soumission des rapports	75
Présentation de l'information financière au public	75
Rapports financiers annuels	75
Rapport d'information financière au public (FIR)	75
Rapport financier (FR)	76
Références	77
SECTION IV : Planification de l'aménagement	
Introduction	79
Le cadre de la planification	80
Les outils de la planification municipale	81
Le plan officiel	82
Le règlement municipal de zonage	84
Dérogations mineures	86
Contrôle du lotissement	86
Morcellement des terres	88
Réglementation du plan d'implantation	90
Planification de l'utilisation du sol dans les municipalités du nord	90
Quelles sont les différences?	90
Conseils d'aménagement	91
Ministre des Affaires municipales	92
Ministère des Richesses naturelles	92

43	Actions contre la municipalité
43	Excès de pouvoir (Ultra Vires)
44	Action civile en dommages-intérêts
45	Gestion des risques
45	Appels
46	Examen judiciaire
46	Conclusion
48	Références

SECTION III : Le cadre budgétaire

51	Introduction
51	Sources des recettes municipales
51	Impôts fonciers
51	Évaluation foncière (assiette de l'impôt)
53	Taux du millième (taux de l'impôt)
53	Écart entre les taux du millième
54	Prélèvements aux fins de la municipalité en général
54	Prélèvements aux fins de la région, du comté et des écoles
55	Répartitions au bénéfice d'autres organismes
55	Calcul des taux du millième
57	Facturation de l'impôt
58	Perception des impôts
59	Contributions de l'état
59	Subventions et subsides
59	Subventions conditionnelles et inconditionnelles
60	Crédits d'impôt foncier
61	Paielements tenant lieu d'impôts
61	Autres sources de recettes
62	Droits, redevances et donations
62	Permis
63	Loyers, concessions et franchises
63	Amendes
63	Pénalités et intérêts sur les impôts
63	Revenus de placement
64	Droits d'aménagement et impôts pour le lotissement

SECTION II : Le rôle le législateur

29	Introduction
29	Restrictions juridiques à l'exercice du pouvoir
30	Charte canadienne des droits et libertés
30	Sources du droit
30	Droit statuaire
30	Lois générales
31	Lois ayant trait expressément à une municipalité donnée
31	Lois d'intérêt privé
31	Lois fédérales
32	Droit administratif
32	Commissions et tribunaux
32	Législation déléguée – Règlements et arrêtés ministériels
33	Jurisprudence
33	Exercice des pouvoirs municipaux
34	Réunions
34	Pouvoirs de la municipalité
34	Les affaires publiques sont l'affaire du public
35	Assemblée plénière
35	Audiences
36	Quorum
37	Règlements et résolutions
38	Formalités de procédure
39	Limites imposées aux décisions du conseil
39	Bonne foi
39	Intérêt public
39	Caractère raisonnable
39	Impartialité
40	Délégation
40	Application des règlements
41	Responsabilités générales en matière d'application
41	Actions intentées par des citoyens
41	Actions intentées par des citoyens et par la police
41	Actions intentées par les citoyens et par le personnel chargé de l'application
42	Poursuites
42	Peines
43	Actions restrictives
43	Exécution et recouvrement forcés

Table des Matières

Introduction xii

SECTION I : Le rôle du conseiller municipal

Introduction 1

Le rôle de représentant 1

Le rôle de décideur 3

Comment adopte-t-on une politique? 3

Le rôle de gestionnaire 4

Relations entre le conseil et le personnel 6

L'organisation municipale 8

Qui est chargé de quoi? 8

Comités permanents 9

Assemblée plénière 11

Systèmes d'agents d'administration 12

Le secrétaire-administrateur 12

Le directeur général 12

Procédures et pratiques du conseil 13

Le président du conseil 13

Recours à des règlements de procédure 14

Ordres du jour du conseil 15

Correspondance 16

Présentation des rapports 17

Documentation et application des décisions/procès-verbaux 17

Rapports avec le public 18

Participation du public 19

Bénévoles dans l'administration locale 19

Le citoyen nommé 20

Participation dans le cadre de délégations 20

Présentation des plaintes 21

Améliorer l'image de la municipalité 21

La semaine de l'administration locale 23

Rapports avec les médias 23

Communiqués 24

Conflit d'intérêts 25

Accusations en vertu du code criminel 26

Références 27

Observations

Nous aimerions avoir votre avis sur cet ouvrage pour en tenir compte dans nos publications ultérieures; pour ce faire, il vous suffit de nous accorder quelques minutes pour remplir le formulaire ci-dessous et le renvoyer au :

Directeur
 Direction des pratiques de gestion municipale
 Ministère des Affaires municipales
 777, rue Bay, 11^e étage
 Toronto (Ontario)
 M5G 2E5

Observations
Guide du conseiller municipal

Est-ce que vous avez trouvé cette publication :

utile oui non

_____non _____oui _____opportune

redigée clairement ou non

Autres observations :

Nom	Titre
-----	-------

Municipalité

Direction des pratiques de gestion municipale

La Direction des pratiques de gestion municipale du ministère des Affaires municipales cherche à maximiser la qualité de la gestion municipale.

Cette publication, issue de consultations avec les conseillers municipaux, traduit leurs points de vue et leur expérience en la matière. Nous sommes heureux de pouvoir vous faire parvenir ce document et nous espérons qu'il vous sera utile pour le fonctionnement de votre municipalité.

Nous aimerions avoir votre avis sur cet ouvrage pour en tenir compte dans les publications ultérieures; pour ce faire, il vous suffira de nous accorder quelques minutes pour remplir le formulaire détachable pratique que vous trouverez à la page suivante.

Si vous désirez poser des questions au sujet du Guide du conseiller municipal, veuillez vous adresser à l'un des bureaux régionaux dont la liste figure à l'annexe C; par ailleurs, si vous désirez faire des observations ou des suggestions au sujet du contenu de la publication, adressez-vous à Sherry Fleck, la rédactrice principale de la version révisée, à l'adresse suivante :

Direction des pratiques de gestion municipale
Ministère des Affaires municipales
777, rue Bay, 11^e étage
Toronto (Ontario)
M5G 2E5
(416) 585-7201

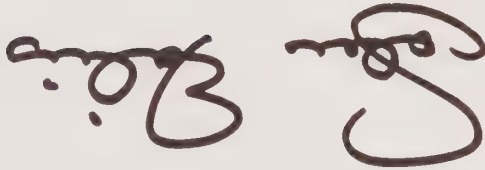
Message du Ministre

C'est avec plaisir que j'offre ce guide aux conseillers municipaux pour les aider à relever les nombreux défis que pose à l'heure actuelle l'administration locale.

Les conseillers nouvellement élus y verront un outil particulièrement utile et ceux qui ont déjà de l'expérience y trouveront aussi des renseignements pratiques.

Je crois que ce guide aidera tous les conseillers à mieux comprendre le rôle et les responsabilités des représentants élus ainsi que les principaux rouages du fonctionnement d'une municipalité.

Je vous souhaite tout le succès possible au cours de votre mandat au service de la municipalité.



John Eakins, ministre

Guide du conseiller municipal

Janvier 1989



Ministère
des Affaires
municipales

Ontario John Eakins, ministre

On peut se procurer des exemplaires du présent document ainsi que d'autres publications du gouvernement à : Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire au Service des publications, 5^e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8 (téléphone : (416) 965-6015 ou 1-800-268-7540 sans frais d'interurbain). Les personnes dont l'indicatif régional est le 807 doivent composer le 0-Zénith 67200. Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130 ou, sans frais, le 1-800-268-7095. Les cartes de crédit MasterCard et Visa sont acceptées. Faire le chèque ou le mandat à l'ordre du trésorier de l'Ontario. Paiement exigé d'avance.

ISBN: 0-7729-4861-5

Price: \$10.00

©Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988

Guide du conseiller municipal



Ministère
des Affaires
municipales
Ontario John Eakins, ministre



3 1761 11547613 7